

**Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador**

**Area de Derecho**

**Programa de Maestría  
en Derecho Económico**

**El ajuste estructural y sus efectos  
en la estabilidad laboral y el empleo en Bolivia**

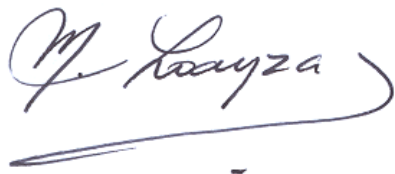
**Mirtha Janeth Loayza Viera**

**2002**

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de Magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al Centro de Información o a la Biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un período de treinta meses después de su aprobación.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Loayza', with a long horizontal flourish underneath.

Mirtha Janeth Loayza Viera

Quito, 28 de enero de 2002

**Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador**

**Area de Derecho**

**Programa de Maestría  
en Derecho Económico**

**El ajuste estructural y sus efectos  
en la estabilidad laboral y el empleo en Bolivia**

**Mirtha Janeth Loayza Viera**

**Tutor: Dr. Julio César Trujillo**

**Quito, 2002**

## ABSTRACT

La presente tesis tiene como propósito establecer el impacto que tuvo el ajuste estructural realizado en Bolivia en el primer lustro de la década de los ochenta, en las relaciones laborales y en la creación de empleo.

Con ese objetivo, el Capítulo I hace una descripción de la realidad boliviana en la época anterior al ajuste, cuyas características fueron la transición a la democracia, la hiperinflación, el malestar social, la caída de los términos de intercambio, la crisis de la deuda y la suspensión del crédito internacional.

El Capítulo II centra su atención en la Nueva Política Económica implantada a través del Decreto Supremo No. 21060 de 29 de agosto de 1985, que dio inicio a grandes transformaciones en el ámbito político, social y económico del país, señalando los resultados y cambios más notables.

El Capítulo III refiere el contexto jurídico de las relaciones laborales antes del ajuste estructural, el cual era eminentemente protector de la permanencia en el empleo; concepto que cambió con la libre contratación, como se advierte de los efectos que tuvo en el papel del Estado, en el empleo y en los contratos de trabajo.

El Capítulo IV analiza la concepción doctrinal de la flexibilidad laboral, y la compara con la libre contratación vigente en el país; asimismo, examina las bondades y debilidades de las diversas propuestas de reforma, para finalmente, sobre la base del estudio realizado, presentar las conclusiones de este trabajo.

*A mis Padres*

# AGRADECIMIENTOS

A mis amigos Anabel, Pablo y Alexandra

Por su amistad y por todo lo que esa palabra implica.

# INDICE

INTRODUCCION .....	0
--------------------	---

## CAPITULO I

### ETAPA PREVIA AL AJUSTE ESTRUCTURAL

1.1	AMBITO NACIONAL.....	12
1.1.1	SITUACION POLITICA.....	12
1.1.2	SITUACION ECONOMICA.....	14
1.1.2.1	EL EMPLEO.....	19
1.1.2.2	EL SALARIO .....	22
1.1.3	SITUACION SOCIAL .....	23
1.2	CONDICIONES INTERNACIONALES .....	25
1.2.1	EL SISTEMA NEOLIBERAL Y LA GLOBALIZACIÓN.....	25
1.2.2	CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA Y SU RENEGOCIACION .....	26
1.3	DEUDA EXTERNA BOLIVIANA.....	28
1.4	BALANCE DEL PERIODO 1982-1985 .....	29

## CAPITULO II

### LA NUEVA POLITICA ECONOMICA

2.1	EL GOBIERNO DEL MNR Y EL INICIO DEL CICLO NEOLIBERAL .....	31
2.2	LA NUEVA POLITICA ECONOMICA.....	33
2.3	JUSTIFICACION Y FINALIDAD .....	34
2.4	EL DECRETO SUPREMO NO. 21060 DE 26 DE AGOSTO DE 1985 .....	35
2.4.1	CONTENIDO .....	35
2.4.2	MECANISMOS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE .....	37
2.4.3	PRINCIPALES RESULTADOS ECONOMICOS A CORTO PLAZO.....	39
2.5	REFORMAS ESTRUCTURALES.....	41
2.5.1	REFORMAS DEL ESTADO .....	42
2.5.1.1	POLITICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1952-1985) .....	42
2.5.1.2	EL ESTADO NACIONAL Y SU NUEVO ROL.....	43
2.6	PRINCIPALES RESULTADOS A LARGO PLAZO.....	45
2.7	BALANCE DE LA NPE Y SITUACIÓN NACIONAL ACTUAL.....	48

## CAPITULO III

### LA ESTABILIDAD LABORAL EN BOLIVIA

3.1	GENERALIDADES.....	51
3.1.1	RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO .....	52
3.1.2	LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO (CPE).....	53
3.1.3	PRINCIPIOS.....	54
3.2	LA ESTABILIDAD LABORAL EN BOLIVIA .....	55
3.2.1	CONCEPTO .....	55
3.2.2	FUNDAMENTO .....	56
3.2.3	IMPORTANCIA.....	56
3.2.4	CLASES O FASES.....	57
3.2.5	CLASIFICACION.....	57
3.2.5.1	ABSOLUTA .....	58
3.2.5.2	RELATIVA .....	58
3.2.6	REGLAS BASICAS .....	59

3.3 LA LEY GENERAL DEL TRABAJO, SU REGLAMENTO Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.....	60
3.3.1 EL CONTRATO DE TRABAJO .....	60
3.3.2 CLASES DE CONTRATO DE TRABAJO .....	60
3.3.3 MECANISMOS QUE PROTEGEN LA ESTABILIDAD LABORAL .....	61
3.3.3.1 SUSTITUCION DE EMPLEADOR .....	61
3.3.3.2 CONTRATOS SUCESIVOS A PLAZO FIJO .....	61
3.3.3.3 PREAVISO.....	61
3.3.3.4 DESPIDO .....	62
3.3.3.5 CAUSALES JUSTIFICADAS DE DESPIDO .....	62
3.3.3.6 ESTABILIDAD DE LA MUJER EMBARAZADA .....	63
3.3.3.7 INAMOVILIDAD DE LOS BENEMERITOS DE LA PATRIA .....	63
3.3.3.8 CONSERVACIÓN DEL EMPLEO .....	63
3.3.3.9 OTRAS DISPOSICIONES ACTUALMENTE DEROGADAS .....	64
3.4 LA ESTABILIDAD LABORAL, PERIODO 1939-1985 .....	65
3.5 EL DECRETO SUPREMO 21060 Y LA LIBRE CONTRATACION .....	67
3.5.1 LA LIBRE CONTRATACION . CONCEPCION DOCTRINAL.....	67
3.5.2 EL ART. 55 DEL DECRETO SUPREMO 21060.....	68
3.5.3 LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO SUPREMO 21060.....	70
3.6 LAS CONSECUENCIAS DE LA LIBRE CONTRATACION .....	72
3.6.1 EN EL PAPEL DEL ESTADO .....	72
3.6.2 EN EL EMPLEO .....	74
3.6.3 EN LAS RELACIONES LABORALES .....	79

#### **CAPITULO IV**

#### **PERSPECTIVAS DE LA LEGISLACION BOLIVIANA EN MATERIA LABORAL**

4.1 LA FLEXIBILIDAD LABORAL. GENERALIDADES Y CONCEPTO .....	82
4.2 FORMAS DE FLEXIBILIDAD.....	83
4.2.1 FLEXIBILIDAD CUANTITATIVA.....	83
4.2.1.1 FLEXIBILIDAD CUANTITATIVA EXTERNA .....	84
4.2.1.2 FLEXIBILIDAD CUANTITATIVA INTERNA .....	84
4.2.2 FLEXIBILIDAD CUALITATIVA.....	85
4.2.3 FLEXIBILIDAD SALARIAL.....	86
4.2.4 MOVILIDAD GENERAL.....	86
4.3 LA FLEXIBILIDAD LABORAL EN LATINOAMÉRICA.....	86
4.4 PROPUESTAS PARA UNA NUEVA LEGISLACION DEL TRABAJO EN BOLIVIA .....	87
4.4.1 “CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE LA LEGISLACION LABORAL” DE LA UDAPE” .....	88
4.4.2 DOCUMENTO “CONTRA LA FLEXIBILIZACION, POR LA DEFENSA Y MEJORA DE LA LEGISLACION LABORAL” DE LA PDT.....	92
4.4.3 PROYECTO DE LEY GENERAL DEL TRABAJO DE LA AIDTSS .....	94
4.5 PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LAS RELACIONES LABORALES.....	96
4.6 COMENTARIOS .....	97
<b>CONCLUSIONES</b> .....	102
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	109



# INDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1 PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	15
CUADRO N° 2 DESEMPEÑO DEL PIB AGRÍCOLA (1980-1985).....	15
CUADRO N° 3 PAGOS Y DESEMBOLSOS. DEUDA EXTERNA (1980 – 1985).....	17
CUADRO N° 4 EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS RESPECTO A LA INFLACIÓN (1980-1985).....	18
CUADRO N° 5 PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO (1980-1985).....	20
CUADRO N° 6 EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (1980-1985).....	20
CUADRO N° 7 POBLACIÓN OCUPADA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL.....	21
CUADRO N° 8 POBLACIÓN DESOCUPADA (1980-1985).....	22
CUADRO N° 9 CUADRO COMPARATIVO ENTRE CREACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS Y PEA.....	22
CUADRO N° 10 CUADRO COMPARATIVO ENTRE SALARIOS E INFLACION (1986-1999).....	38
CUADRO N° 11 DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.....	40
CUADRO N° 12 PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	46
CUADRO N° 13 EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO (1986-1999).....	72
CUADRO N° 14 POBLACION DESOCUPADA (1986-1999).....	75
CUADRO N° 15 POBLACION OCUPADA: ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS (1986-1999).....	76
CUADRO N° 16 POBLACION OCUPADA: ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS (1986-1999).....	77

CUADRO N° 17

CUADRO COMPARATIVO ENTRE CREACION DE NUEVOS EMPLEOS Y POBLACION

ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) (1986-1999)..... 78

# INTRODUCCION

La justificación del trabajo radica en los profundos cambios que ha tenido Bolivia desde que por la crítica situación social, económica y política que atravesaba a nivel interno, sumada a la crisis de la deuda, la caída de los términos de intercambio y a la suspensión de los créditos en el ámbito internacional, se vio en la necesidad de aplicar el ajuste estructural, respondiendo principalmente a los requerimientos de los organismos internacionales que en ese entonces, obligaron a los países periféricos, a realizar una serie de reformas estatales para asegurar el funcionamiento libre y óptimo de las fuerzas del mercado, necesarios para el sistema neoliberal y el proceso de globalización imperante.

Los objetivos generales de la tesis consisten en conocer los efectos del ajuste estructural y específicamente de la libre contratación en la estabilidad laboral en Bolivia, analizándose el período comprendido entre 1980 a 2001. Los objetivos específicos buscan determinar cómo ha afectado ese cambio de tratamiento de la estabilidad laboral: a) En los contratos de trabajo, sobre aspectos tales como la duración, términos y rescisión de los mismos, puesto que antes de la libre contratación se regían por los requisitos exigidos en la Ley General del Trabajo, respetando aunque no totalmente, la estabilidad laboral. b) En el empleo, puesto que si bien todos los planes de gobierno han tenido como uno de sus puntos fundamentales la creación de empleos, esta meta no ha sido lograda en la medida necesaria, incidiendo esta situación en los índices de pobreza que constituyen un problema estructural de la población boliviana. Y c) En el papel del Estado, el que por mandato constitucional tiene la obligación de proteger al trabajador en todos sus derechos, garantizar la estabilidad laboral y crear las condiciones económicas que aseguren una vida digna a los ciudadanos; empero, con el ajuste estructural pareciera que estos principios constitucionales hubieran sido desconocidos por el Estado.

La Hipótesis que se pretende demostrar es la siguiente: “El ajuste estructural ha desconocido la protección estatal a la estabilidad laboral, lo cual ha afectado

negativamente al empleo, deteriorando los ingresos económicos de los trabajadores”. Para ese objetivo, como Marco Teórico se utilizaron los fundamentos doctrinales del Derecho Laboral entre los cuales está su carácter de orden público por el sentido eminentemente social de sus instituciones y por el interés estatal en la estabilidad económica para lograr la paz social y su carácter protector hacia la salud de los trabajadores, la limitación de la jornada, descanso semanal y otros derechos.

La concepción descrita del Derecho del Trabajo está contenida en la Constitución boliviana y en las leyes especiales que rigen la materia. Sin embargo, muchos derechos laborales estaban restringidos o directamente no eran observados, aunque con apoyo de nuevas disposiciones legales y a través de la administración de justicia siempre se buscó el respeto de la estabilidad en el empleo antes del ajuste.

Asimismo, se toma la figura de la libre contratación, toda vez que el Decreto Supremo 21060 la establece, buscando lograr supuestamente la consecución de mejores niveles de vida de los trabajadores y de la población en general, así como la creación de nuevos empleos, siendo evidente que a partir de la libre contratación, la situación jurídica de los trabajadores subordinados ha variado y el reconocimiento de los derechos protegidos por el Derecho Laboral que son irrenunciables por orden constitucional, han sido dejados de lado.

Ante la realidad mundial y la necesidad de ir acorde al sistema económico del que no nos podemos sustraer, me adscribo a la corriente de la flexibilidad laboral, para que pueda ser adoptada en forma conjunta con otras medidas en el campo de la educación y formación permanente que no sea encarada sólo por el Estado sino también por la empresa privada de acuerdo a sus necesidades, para que así no incida en el desempleo ó en el empleo precario, sino que desarrollando otras habilidades pueda crear nuevas y mejores perspectivas de trabajo de carácter permanente.

# **CAPITULO I**

## **ETAPA PREVIA AL AJUSTE ESTRUCTURAL**

La transición al régimen democrático a principios de la década del ochenta, así como la fragilidad del nuevo sistema, la debilidad política del gobierno, la precaria situación económica del país y el creciente malestar social en el orden interno, sumados al deterioro de los términos de intercambio, al incremento del servicio de la deuda y a la suspensión de financiamiento externo en el plano internacional, provocaron una hiperinflación económica y un caos político y social que culminó con el adelanto de las elecciones nacionales como único medio para mantener la democracia y enfrentar cambios trascendentales en las políticas del Estado, que estuvieron condicionados por los nuevos fenómenos acaecidos a nivel internacional como el surgimiento del neoliberalismo, la globalización de la economía y la crisis de la deuda en Latinoamérica y su necesidad de renegociación.

### **1.1 AMBITO NACIONAL**

#### **1.1.1 SITUACION POLITICA**

Con breves intervalos, el país fue gobernado por una sucesión de dictaduras militares desde el año 1969 hasta el 10 octubre de 1982, fecha en que se produjo la transición al sistema democrático, cuando el Dr. Hernán Siles Suazo, ganador de las elecciones del año 1980, asumió la presidencia por decisión del Congreso Nacional.

Este gobierno, conformado por una coalición de partidos de izquierda y de centro izquierda, tuvo la misión de enfrentar dos situaciones sumamente delicadas. Por una parte, la etapa de transición a la democracia con una sociedad totalmente convulsionada, sin una conciencia clara de lo que suponía un sistema democrático, y por otra, la difícil situación económica heredada de los gobiernos de facto. Ambos

elementos contribuyeron a la debilidad y total inestabilidad de esta gestión gubernamental e inclusive hicieron peligrar la nueva vida institucional del país.

Adicionalmente a las circunstancias adversas en que asumió el poder, la gobernabilidad de esta administración se vio seriamente obstaculizada y comprometida por la actuación insegura y contradictoria del Poder Ejecutivo, ocasionada por los diferentes grupos de poder.

El propio gabinete ministerial, que era su directo colaborador, se encontraba dividido en dos grupos, uno que apoyaba las medidas de estabilización con asistencia internacional y otro que apoyaba las medidas populistas destinadas a mantener la base electoral así como el apoyo de los sindicatos para lograr con ello la consolidación política de la coalición gobernante denominada Unidad Democrática y Popular (UPD)<sup>1</sup>; posición que finalmente se impuso.

Los partidos políticos que conformaban la UDP, también se dividieron al no encontrar un punto de convergencia sobre el curso que debía tomar la política económica; dándose mas tarde el retiro y posterior retorno al gobierno del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la fragmentación de otros partidos políticos de la alianza.

El Congreso Nacional se hallaba bajo el control casi total de los partidos opositores, lo que derivó en un permanente cuestionamiento de las acciones gubernamentales y le bloqueó toda posibilidad de lograr la aprobación de leyes destinadas a detener o enfrentar de mejor manera el deterioro económico del país.

Los grupos sindicales se encontraban perfectamente organizados, consiguiendo mediante movimientos en ocasiones extremadamente violentos, la aceptación del gobierno a sus demandas económicas y laborales. Los sectores empresariales y regionales constituyeron también un factor preponderante de presión.

---

<sup>1</sup> Jorge Lazarte y Mario Napoleón Pacheco, *Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985*, Editorial OFAVIM, La Paz 1992, p. 84.

Dominado por estos acontecimientos, el gobierno del Dr. Hernán Siles Suazo se caracterizó por su completa incapacidad para asumir el mando de la nación, así como para enfrentar las presiones sociales, mostrando una tendencia eminentemente salarialista, no basada en una política preconcebida sino más bien en las fuertes demandas sindicales que no pudo controlar.

La fragilidad de esta administración gubernamental fue tan extrema que perdió el control del país, se aisló de la sociedad y perdió el apoyo político aún de los sectores que contribuyeron a su ascenso al gobierno y participaron en el inicio de su gestión.

En ese marco, la única solución política viable encontrada para salir de la crisis y salvar al país, fue el acortamiento del período presidencial en un año y la convocatoria a elecciones nacionales para junio de 1985; medida que fue apoyada por todos los sectores sociales a excepción de la COB<sup>2</sup>, provocando el retiro anticipado del gobierno de la UPD.

### **1.1.2 SITUACION ECONOMICA**

La dictadura militar, en razón del alto endeudamiento internacional acumulado, el incremento de gastos para elevar el nivel de ingreso en los años setenta y la falta de ejecución de ajustes inmediatos tendentes a evitar efectos contractivos sobre la economía, legó al gobierno democrático una deteriorada situación de las finanzas públicas que desembocó en una profunda crisis económica originada por diversos componentes interrelacionados como los que describen Gonzalo Afcha<sup>3</sup> y Roberto Laserna<sup>4</sup>:

Las causas internas que acarrearón la crisis entre otras fueron:

---

<sup>2</sup> Lazarte y Pacheco, op. cit. pp. 138-139.

<sup>3</sup> Gonzalo Afcha y otros, "La Política Antiinflacionaria de choque y el mercado boliviano: El caso boliviano" en *Análisis Económico*, La Paz, Ediciones UDAPE, 1987, p. 131.

<sup>4</sup> Roberto Laserna, "Los impactos del ajuste estructural en Bolivia" en *Los pequeños países de América Latina en la Hora Neoliberal*, Editorial Nueva Sociedad, 1994, p. 170.

- **La caída de la producción en los sectores extractivos** (minería y petróleo) ocasionada por causas estructurales (agotamiento de las reservas, tecnología obsoleta, mala asignación de recursos, deficiente administración de las empresas públicas y falta de inversión extranjera para proyectos de prospección de nuevos yacimientos).

**Cuadro No. 1**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**-en miles de bolivianos de 1990-**

AÑO	PIB	PIB sector extractivo	% en el PIB TOTAL
1980	15,261,228	1,977,834	12.96%
1981	15,303,291	2,052,507	13.41%
1982	14,700,534	1,970,480	13.40%
1983	14,106,321	1,905,818	13.51%
1984	14,078,013	1,665,604	11.83%
1985	13,842,011	1,479,145	10.69%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística  
 Banco Central de Bolivia

- **El desastre agrícola de 1983**, ocasionado por una etapa de sequía en la parte andina y de inundaciones en la región amazónica<sup>5</sup> produjo una pérdida de los cultivos con su consiguiente efecto en la disminución de la oferta de bienes alimentarios y en la capacidad productiva de este sector.

**Cuadro No. 2**  
**Desempeño del PIB Agrícola (1980-1985)**  
**-en miles de bolivianos de 1990-**

AÑOS	PIB	% de
------	-----	------

---

<sup>5</sup> Ibid.



	AGRICOLA	crecimiento anual
1980	2,104,400	-----
1981	2,033,158	-3.39%
1982	2,147,168	5.61%
1983	1,842,178	-14.20%
1984	2,095,428	13.75%
1985	2,236,435	6.73%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística  
Banco Central de Bolivia

- **La disminución de las inversiones**, causada por su dependencia directa del mercado financiero internacional y también por la inestabilidad política que intensificaba la incertidumbre económica.
- **La ineficiencia del gobierno para incrementar sus ingresos y satisfacer las crecientes demandas de la población.** El aumento exagerado del déficit fiscal, que fue financiado a través de la emisión inorgánica que ocasionó una mayor inflación.

Entre las causas externas se encuentran:

- **El cambio acelerado de la estructura del comercio internacional**, con la consiguiente pérdida de competitividad de la economía boliviana que de hecho ya estaba relegada.
- **La caída de las exportaciones de los sectores extractivos**, ocasionada por la utilización a nivel mundial de nuevos materiales para los procesos industriales y el avance de la tecnología del reciclado, redujeron la demanda de las materias primas, que como el estaño, constituían importantes renglones de exportación del país.
- **El dramático descenso de los desembolsos externos y el endurecimiento de las condiciones financieras del servicio de la deuda**, producido por el aumento de las tasas de interés internacional, la reducción de los plazos y los pagos de capital cada vez mayores, que convirtieron al país en exportador de capitales

entre los años 1982 y 1985.

**Cuadro No. 3**  
**Pagos y desembolsos. Deuda externa**  
**(1980 – 1985)**

AÑO	Saldo al 31-12	Desembolsos	Servicio de la deuda	Relación servicio deuda/desembolsos
1980	2,220,158.00	429,638.00	274,498.00	0.64
1981	2,542,014.00	353,965.00	278,118.00	0.79
1982	2,521,636.00	119,050.00	220,428.00	1.85
1983	2,780,106.00	85,526.00	262,809.00	3.07
1984	3,280,665.00	205,995.00	356,830.00	1.73
1985	3,375,573.00	285,745.00	425,170.00	1.49

Fuente: Banco Central de Bolivia

En conclusión, la crisis económica se manifestó en la notable caída del ingreso y en la mínima disponibilidad de recursos externos.

El gobierno pretendió enfrentar los efectos de la crisis utilizando algunos “correctivos” económicos, para ello propuso paquetes estabilizadores en febrero, marzo y noviembre del año 1982. Este último, entre otras medidas devaluó el tipo de cambio oficial en un 73%; estableció un tipo de cambio fijo; reajustó y congeló los precios de la canasta de bienes esenciales; adoptó la medida de desdolarización interna prohibiendo las operaciones en dólares norteamericanos y convirtiendo los contratos y depósitos a pesos bolivianos; incrementó el salario mínimo e introdujo la regla de indexación de salarios. Posteriormente, el Estado adoptó nuevos “correctivos” en mayo y noviembre de 1983, abril y noviembre de 1984, febrero y mayo de 1985.

Lamentablemente estos paquetes de estabilización al no compatibilizar coherentemente las políticas cambiaria, fiscal, monetaria y salarial, las mas de las veces buscaron lograr objetivos contradictorios, pues por un lado intentaban detener la inflación y por otro, utilizaban medidas que contribuían a su propagación, como el reajuste de salarios o el aumento de crédito interno del Banco Central.

Uno de los mayores errores radicó en el manejo de la política cambiaria, puesto que el intento de mantener un tipo de cambio nominal fijo sobrevaluado dio origen al desarrollo de un mercado paralelo, ampliando significativamente la brecha entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio paralelo con lo que se agravó aún más el estado de las cuentas fiscales.

De otra parte, la congelación de precios de los bienes de consumo básico, provocó también la conformación de un mercado negro dando lugar a la especulación y la escasez de estos bienes, acrecentando el desabastecimiento de la población.

A pesar de que el país siempre se había caracterizado por tener una inflación elevada, ésta se acrecentó hasta convertirse en un proceso hiperinflacionario sin precedentes, como consecuencia del esfuerzo realizado para cumplir con el servicio de la deuda externa, aunque con considerables retrasos, hasta finalmente caer en mora.

De igual manera influyó la falta de control del déficit fiscal que tuvo que ser financiado con emisión monetaria inorgánica debido a las reacciones sociales contra el ajuste externo; la imposibilidad de reducir los gastos corrientes y cobrar impuestos adicionales; la política salarial aplicada, basada en la indexación de los salarios a la variación de precios y el mantenimiento de un tipo de cambio fijo y altamente sobrevaluado.

**Cuadro No. 4**  
**Evolución de los salarios respecto a la inflación (1980-1985)**

AÑO	Salario Mínimo	Salario Medio Nominal	Inflación (%)
1980	n.d.	5,540.00	23.94
1981	n.d.	6,681.00	25.12
1982	8,490.00	14,714.00	296.55
1983	47,257.00	61,089.00	328.49
1984	935,000.00	501,964.00	2,177.23
1985	30,000,000.00	122,012,914.00	8,170.52

Fuente: Información del INE y UDAPE

Desde el año 1982 la tasa de inflación a doce meses de los precios superó los dos dígitos, fue en rápido ascenso y llegó a su punto máximo de 23.447 por ciento de inflación anual en el mes de septiembre de 1985, convirtiéndose Bolivia en el

séptimo país con la mayor tasa de inflación anual en la historia del mundo y el primero en la historia de Latinoamérica

La hiperinflación no fue el resultado de guerras internacionales, civiles o revoluciones políticas como sucedió con Hungría o Alemania, sino una consecuencia del acelerado proceso de descomposición del Estado, de las fuerzas sociales, instituciones políticas y de la incapacidad gubernamental de crear y ejecutar una estrategia económica acorde con los graves problemas estructurales del Estado y de la economía nacional, de donde salieron beneficiados los grupos de poder<sup>6</sup>, acentuándose la regresión en la distribución del ingreso.

### **1.1.2.1 EL EMPLEO**

Desde la Revolución Nacional de 1952, la estructura del empleo se readecuó a la nueva realidad económica. El sector agrícola continuó como el mayor empleador de mano de obra en su generalidad no asalariada. El sector urbano se desarrolló en forma acelerada independientemente de un proceso de industrialización que no llegó a concretarse, aunque lograron introducirse diferentes cambios tecnológicos en algunas ramas productivas.

La estructura ocupacional estaba disgregada en un sector moderno que comprendía tanto el aparato productivo privado como las empresas e instituciones estatales. El primero con la tendencia de ocupar mano de obra en función al aumento o disminución de su actividad económica. Las segundas con la tendencia, en principio, de contar con personal suficiente para cumplir sus funciones específicas, pero que en realidad se convirtieron en las principales receptoras de mano de obra desocupada, para cumplir con la finalidad de reducir el desempleo de otros sectores.

Un sector informal urbano conformado por unidades productivas de dimensiones muy reducidas (unipersonales o de núcleos familiares) que se origina como

---

<sup>6</sup> René Antonio Mayorga, “Democratización y modernización del Estado Boliviano”, en *Cuadernos del CEBEM*, núm. 4, La Paz, Editorial Huellas S.R.L., 1991, p. 17

alternativa a la baja demanda laboral del sector moderno. Finalmente, el sector tradicional rural, que es el más atrasado, con actividades agrícolas y pecuarias destinadas al mercado urbano y en gran porcentaje al autoconsumo.

En el decenio de los setenta, el empleo urbano así como en los sectores productivos siguió la evolución de la economía, ascendiendo hasta 1976, en que comenzó su fase decreciente.

El sector público se constituyó en el elemento más importante del crecimiento del empleo sobre todo en la actividad terciaria o de servicios, ante la imposibilidad de la economía y en especial del sector privado empresarial formal de crear y mantener puestos de trabajo. Esta mayor intervención estatal y el crecimiento de la informalidad urbana evitaron el aumento de la tasa de desempleo abierto y compensaron la baja generación de empleos en el sector secundario.

El empleo en el área pública pasó del 33 por ciento al 42 por ciento. El Estado amortiguó en parte la desocupación al crear 52.000 nuevos puestos de trabajo, absorbiendo el 25 por ciento del incremento del empleo urbano entre 1980 y 1985; este comportamiento significó el aumento de su participación en el empleo nacional. Del empleo generado por el sector público, el 88 por ciento se ubicó en el sector servicios, correspondiendo el 12 por ciento restante a las empresas públicas.

**Cuadro No. 5**  
**Principales Indicadores de Empleo (1980-1985)**  
**-en porcentajes-**

<b>TASAS DE PARTICIPACION</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>
Tasa Bruta de Participación (TBP)	36,57	35,29	30,21	32,28	37,44	33,49
Tasa Global de participación (TGP)	49,68	48,35	41,59	44,62	48,65	44,47
Tasa de Ocupación (TO)	92,76	93,92	92,04	88,56	89,39	92,24
Tasa de Desempleo Abierto (TDA)	7,24	6,08	7,96	11,44	10,61	7,76
Tasa de Cesantía (TC)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y UDAPE

**Cuadro No. 6**  
**Empleo en el sector Público y Privado**  
**-años 1980-1985-**

<b>AÑO</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Sector Privado</b>
1980	198,781	420,440

1981	199,808	430,396
1982	203,337	347,396
1983	224,051	365,464
1984	235,532	483,058
1985	245,174	446,501

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerios de Hacienda y de Trabajo

Por otra parte, el sector informal captó la restante mano de obra excedentaria, sobre todo a los desocupados menos calificados del sector formal, migrantes rurales y en niveles mínimos a los aspirantes con bajo nivel de instrucción. La informalidad aumentó en 96.000 personas, llegando a representar el 56 por ciento del incremento en el empleo urbano.

**Cuadro No.7**  
**Población Ocupada por Categoría Ocupacional**

Ciudades capitales

-en porcentajes-

CATEGORIA	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Asalariado*	59,42	59,48	59,97	58,82	48,54	52,51
Cuenta Propia	32,20	32,16	29,83	27,16	34,02	34,51
Patrón Empleador	4,17	4,15	8,69	4,50	5,40	4,43
Trabajador Familiar	4,20	4,21	1,51	4,10	5,22	2,83
Profesional Independiente	0,00	0,00	0,00	0,65	0,85	1,03
Socio Cooperativista	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Empleada del Hogar	0,00	0,00	0,00	4,77	5,96	4,69
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Indudablemente, la crisis económica creó desempleo y desocupación, lo que obligó a la población económicamente activa a autogenerar una ocupación para poder subsistir, siendo insuficiente la acción del Estado y la informalidad para captar a toda esa masa laboral desocupada. Otro efecto de la crisis fue la participación de la mujer en las actividades económicas con la finalidad de conseguir un ingreso adicional para el grupo familiar.

**Cuadro No. 8**  
**Población Desocupada**  
**1980-1985**

AÑO	POBLACION DESOCUPADA	
1980	48,326	----
1981	40,830	-15.51%
1982	47,638	16.67%
1983	76,142	59.83%
1984	85,329	12.07%
1985	58,164	-31.84%

Fuente: INE, UDAPE

Se puede concluir que la crisis disminuyó la probabilidad de crear empleos en el sector formal y modificó la estructura del empleo, dando mayor incidencia a las actividades terciarias o de servicios, jugando el Estado un papel trascendental

**Cuadro No. 9**  
**Cuadro Comparativo entre creación**  
**de nuevos empleos y PEA**

AÑO	PEA	NUEVOS EMPLEOS
1980	667.547	----
1981	671.034	10.983
1982	598.371	-79.471
1983	665.657	38.782
1984	803.919	129.075
1985	749.839	-26.915

Fuente: INE Y UDAPE

### 1.1.2.2 EL SALARIO

A partir de 1980, paralelamente al avance del proceso inflacionario, los salarios en general, perdieron gradualmente su poder adquisitivo, excepto en 1983 y principalmente en 1984<sup>7</sup>. La política salarial fue determinada por las decisiones del gobierno y por las permanentes medidas de presión de los trabajadores que derivaron en innumerables reajustes salariales a los que la empresa privada se opuso

<sup>7</sup> Lazarte y Pacheco, op. cit., pp. 101-104.

<sup>8</sup> Ibid., p. 105.

permanentemente al considerar que los mismos perdían efectividad en un proceso de hiperinflación y de recesión productiva intensa; los acuerdos arribados con el sector público rigieron también para la empresa privada.

En términos generales, se puede decir que ante la evolución negativa de los salarios y el empleo, éstos tuvieron un deterioro del 68% en su capacidad adquisitiva en agosto de 1985<sup>8</sup>, manteniendo esta situación el patrón regresivo en la distribución del ingreso.

### **1.1.3 SITUACION SOCIAL**

La actuación de los diversos sectores sociales para conseguir la restitución del sistema democrático fue fundamental y determinante. Empero, la unidad y el consenso antimilitar que les caracterizó en la etapa previa, comenzó a resquebrajarse una vez conformado el gobierno, pues cada grupo abrigaba diferentes expectativas de la acción gubernamental y buscaba su representación y participación en el gobierno para lograr resultados diversos.

De esta manera, la presidencia del Dr. Hernán Siles Suazo, además de la problemática situación política y económica, se vio presionada por reivindicaciones sindicales, regionales y empresariales reclamadas en forma directa, ante la ausencia de un órgano mediador entre estos sectores y el gobierno, debido a la conformación mayoritariamente opositora del Congreso Nacional.

Las organizaciones sindicales, que constituían el núcleo de su electorado, conscientes de su poder y bajo la amenaza de retirarle su apoyo exigían la atención a sus demandas salariales y de creación de empleos en el sector público. En muchos casos, las presiones adquirieron una fuerza excesiva, a través de paros, huelgas de hambre de los dirigentes sindicales y movilizaciones públicas. La situación llegó a su máxima efervescencia con la huelga de marzo de 1985, cuando diez mil trabajadores mineros se desplazaron de las minas a la ciudad de La Paz y



prácticamente la sitiaron, movimiento que pudo ser disuelto gracias a una mesurada intervención del ejército<sup>9</sup>. La Central Obrera Boliviana (COB) como organismo sindical máximo y poderoso, pretendió inclusive en dos oportunidades sustituir al gobierno en sus planes de estabilización con proyectos alternativos, aunque no tuvo éxito en ese cometido.

Sin embargo, esta confrontación no era la única, fueron también de gran trascendencia los conflictos empresariales, campesinos, regionales y vecinales con el gobierno central aunque con características diferentes. Así, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia tuvo una fase defensiva al considerar que iba en aumento el control estatal sobre las actividades de la economía privada y ante su marginamiento en la fijación de las políticas económicas; posteriormente, desde 1983, se opuso a las demandas de COB y se declaró en estado de emergencia, teniendo un rol político preponderante en el acortamiento presidencial, además de proponer la salida electoral, después de haber suspendido todo diálogo con el gobierno. Por su parte, los movimientos campesinos consistentes en bloqueos de caminos y movilizaciones se dirigieron a dos objetivos, a afianzar el poder y la condición de actor político de la Confederación Unica de Trabajadores Campesinos (CSUTCB) y fundamentalmente a reivindicar el sector a través de diferentes demandas referentes entre otras a los precios justos de los productos agrícolas y a la sequía de 1983. Asimismo, los Comités Cívicos utilizaron los “paros cívicos” para evitar pérdidas a sus regiones en la redistribución de los fondos fiscales, también como medios de protesta contra las políticas económicas y el desabastecimiento y como forma de expresión política reclamando la descentralización política y administrativa del Estado. Finalmente, las Juntas Vecinales realizaron una serie de movilizaciones sobre temas de precios y abastecimiento, articulándose a la COB que las utilizó como una de sus fuerzas de presión<sup>10</sup>.

Este ambiente de enfrentamientos y caos empeoró con la hiperinflación y el desabastecimiento de bienes básicos así como con las movilizaciones, huelgas y

---

<sup>9</sup> Ibid., pp. 120-123.

marchas de la Central Obrera Boliviana (COB), hasta un extremo tal que la sociedad civil junto con los partidos de oposición comenzaron a clamar por la renuncia del presidente, llegándose en 1984, con la intermediación de la Iglesia Católica, a reducir el mandato presidencial por un año, con lo que las elecciones generales se anticiparon para el mes de junio de 1985. A pesar de ello, el gobierno causó un nuevo salto inflacionario durante enero y febrero de 1985, al conceder a fines del año 1984, un incremento salarial mayor a cualquier requerimiento de la clase laboral.

En suma, esta democracia incipiente resultó insuficiente para satisfacer las esperanzas de los diferentes actores sociales, los cuales coincidieron únicamente en que sus demandas debían ser exigidas al Estado como poder central, consiguiéndolas a través de presiones, sin intermediación de los partidos políticos componentes del Congreso, el que no logró asumir su rol como instancia representativa esencial de un Estado de Derecho, haciendo ingobernable la primera gestión democrática.

## **1.2 CONDICIONES INTERNACIONALES**

Paralelamente a la crisis interna, en el plano internacional se sucedieron una serie de acontecimientos tales como el surgimiento del neoliberalismo, el proceso de globalización, la crisis de la deuda interna latinoamericana con su consiguiente necesidad de renegociación.

### **1.2.1 EL SISTEMA NEOLIBERAL Y LA GLOBALIZACIÓN**

El sistema económico neoliberal basado en la no intervención del Estado en la economía, surgió a fines de los años setenta y principios de los ochenta en los países desarrollados, convirtiéndose en el pensamiento dominante y hegemónico en los centros políticos y económicos nacionales e internacionales; asimismo, a partir de la década de los ochenta se inició el proceso de globalización apoyado en el libre comercio, la desregulación de los mercados, el desmantelamiento de los mecanismos de protección del mercado interior y la internacionalización de la economía, dando

---

<sup>10</sup> Ibid., pp. 123-130.

lugar ambos fenómenos al aumento de las relaciones y los vínculos internacionales, por lo que incidieron de manera importante en la adopción de los cambios estructurales<sup>11</sup> en los países en vías de desarrollo, toda vez que los ajustes se constituyeron en el medio para instituir el sistema neoliberal en los mismos, con la perspectiva de mejorar su competitividad y permitirles su integración al mercado mundial.

### **1.2.2 CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA Y SU RENEGOCIACION**

A consecuencia de la crisis mundial del capitalismo iniciada en la década de los setenta y que durante los años ochenta produjo una profunda recesión en los países desarrollados, las entidades crediticias cambiaron drásticamente su política económica, elevando las tasas de interés sobre los financiamientos ya concedidos y llegando a restringir e incluso suspender la concesión de nuevos créditos.

El incremento del servicio de la deuda coincidió con otras situaciones como la caída de los precios internacionales de las materias primas que exportaban los países latinoamericanos, la reducción del volumen de exportaciones, el aumento del proteccionismo en los países desarrollados, la fuga de capitales hacia estos países, el descenso del crecimiento económico del mundo desarrollado y la crisis del petróleo.

El conjunto de acontecimientos precedentemente descritos condujo a la suspensión unilateral del pago del servicio de la deuda externa por parte de México el año 1982 y fue esta declaración de insolvencia, dada la relevancia del país y la cantidad de su deuda externa, la que desató la crisis<sup>12</sup>. Otros países deudores siguieron los mismos pasos, entre ellos Bolivia, ante la incapacidad de abonar las altas tasas de interés de los préstamos obtenidos durante la década anterior. Esta época marcada por la crisis del endeudamiento externo, fue conocida como la década perdida para el desarrollo de Latinoamérica.

---

<sup>11</sup> Pedro Montes, *El desorden neoliberal*, Madrid, Editorial Trotta S.A., 1996, pp. 115-117.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 174-175.

La crisis de la deuda amenazó gravemente con arrastrar al sistema financiero internacional a la bancarrota. Entre agosto y diciembre de 1982, más de cuarenta países deudores hicieron la solicitud de renegociar sus deudas, petición que fue atendida por los bancos acreedores ante la situación de emergencia en que se encontraban; sin embargo los primeros acuerdos basados en la ampliación del plazo de las amortizaciones y la prórroga del pago de intereses fracasaron rotundamente y solo consiguieron agravar la situación.

Los procesos de renegociación determinaron que los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) incrementaran el principio de condicionalidad al que siempre estuvieron supeditados los préstamos que otorgaban. Esta condicionalidad se tornó mas acentuada con respecto al FMI a partir de 1980, cuando asumió plenamente el papel de mediador entre los países deudores y la banca privada acreedora. De esta manera, el FMI llegó a recuperar el protagonismo que había perdido en el decenio anterior, donde su participación prácticamente no había existido y asumió el papel central dentro del sistema monetario internacional que continúa desempeñando hasta el presente, consistente en salvaguardar los intereses de la banca privada, participando en los procedimientos de refinanciación con los países deudores, a los que impone la adopción de políticas de ajuste orientadas a respaldar el servicio de la deuda contraída anteriormente.

La renegociación de la deuda, exigía al país beneficiario del crédito, adoptar programas de ajuste estructural que contenían un conjunto de medidas destinadas a adecuar la economía nacional al nuevo sistema económico internacional vigente, conocido como sistema neoliberal o sistema de mercado. En otras palabras, a cambio de la renegociación de la deuda y la concesión de nuevos créditos, el FMI imponía la implementación del modelo de desarrollo orientado hacia el mercado, en reemplazo del modelo anterior de sustitución de importaciones<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Existen dos clases de préstamo: los de estabilización y los de ajuste estructural. Los préstamos de estabilización tienen por finalidad reducir a corto plazo el déficit de la balanza de pagos. Al país que

Los préstamos de estabilización caracterizaron la primera etapa del FMI, pero a partir de la crisis de la deuda, tanto el BM como el FMI otorgaron créditos tanto de estabilización como de ajuste estructural, mediante la condicionalidad cruzada.

Las políticas o condiciones que contiene el ajuste estructural, conocidas también como el “Consenso de Washington” o medidas de primera generación, incluyen en especial una serie de intervenciones del Estado en las áreas económica, social y comercial. Jhon Williamson<sup>14</sup> las enumera de la siguiente manera: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria; tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.

El ajuste estructural tiene los siguientes objetivos: a) establecer un marco macroeconómico sólido, b) un gobierno eficiente y más pequeño, c) un sector privado eficiente y en expansión y d) políticas para la reducción de la pobreza”<sup>15</sup>.

### **1.3 DEUDA EXTERNA BOLIVIANA**

El desarrollo de Bolivia como país dependiente, exportador de materias primas y estructuralmente pobre, estuvo supeditado desde siempre al financiamiento internacional, al cual accedió en la década de los setenta, en condiciones favorables traducidas en tasas de interés bajas y variables, de manera similar a los demás países latinoamericanos.

---

es beneficiado con este financiamiento, se le exige efectuar la devaluación del tipo de cambio para estimular las exportaciones, dificultar las importaciones y así reducir el déficit de la balanza de pagos. Los préstamos de ajuste estructural conllevan cambios en la estructura política e institucional del país que solicita ayuda, buscan lograr un crecimiento a mediano y largo plazo, así como estabilidad al evitar futuras crisis en la balanza de pagos.

<sup>14</sup>Javed Burki Shahid y Guillermo E. Pérez, “La hora de la reforma institucional”, *Estudios del BM sobre América Latina y el Caribe*, Washington, 1998, p. 1.

<sup>15</sup> Calderón Fernando, Mario R. Dos Santos, *Sociedades sin atajos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1995, p. 165.

Empero, el servicio de la deuda externa agravó la situación caótica que le tocó vivir al país en el primer lustro de la década de los ochenta, donde el gobierno a pesar de las condiciones desfavorables se esforzó por cumplir el servicio de la deuda, sin realizar ninguna gestión para su reprogramación pese a que la extrema fragilidad de la economía boliviana y su necesidad de financiamiento externo, colocaban a la renegociación de la deuda como la única vía de enfrentar e intentar salir de la hiperinflación en que se debatía el país, además de garantizar su inserción en el nuevo sistema económico internacional.

Es así que el siguiente gobierno del Dr. Víctor Paz Estenssoro, efectuó estas negociaciones, sometiéndose al programa de ajuste estructural exigido por los organismos internacionales.

#### **1.4 BALANCE DEL PERIODO 1982-1985**

Durante este período el país sufrió una de las mayores crisis de gobernabilidad pues los actores sociales, con predominio de la clase sindical, propasaron la capacidad del control gubernamental, al que prácticamente paralizaron al final de su período obligándolo a acortar su mandato y adelantar las elecciones nacionales.

La política económica adoptada para superar la crisis fracasó rotundamente ante las contradicciones y deficiencias de gestión del bloque gobernante, así como por las radicales reivindicaciones de la COB y de otros actores sociales, provocando con ello la aceleración del proceso inflacionario hasta llegar a la hiperinflación, la que tuvo funestos resultados en la producción, en los ingresos y en general en las bases mismas del funcionamiento de la economía, llegando inclusive a hacer peligrar la continuidad del incipiente proceso democrático.

La crisis económica sin precedentes que caracterizó a esta época, sumada a la crisis de la deuda y a la caída de los términos de intercambio a nivel internacional,

---

determinó la caída del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, donde el principal protagonista y empleador era el Estado.

# CAPITULO II

## LA NUEVA POLITICA ECONOMICA

El segundo gobierno democrático presidido por el Dr. Víctor Paz Estensoro dictó el Decreto Supremo No. 21060 de 29 de agosto de 1985, iniciando así una nueva política económica de corte neoliberal, que conllevó transformaciones en el ámbito político, social y económico del país. Este Decreto Supremo estuvo conformado por medidas de estabilización y de ajuste estructural que lograron resultados inmediatos satisfactorios al detener la hiperinflación y permitir la renegociación de la deuda externa boliviana en términos favorables, asimismo, a largo plazo, permitieron la transformación del rol del Estado y de sus instituciones, entre otros aspectos relevantes.

### 2.1. EL GOBIERNO DEL MNR Y EL INICIO DEL CICLO NEOLIBERAL

En las elecciones generales del año 1985, la masa electoral apoyó y dio el triunfo a los partidos conservadores que emplearon un discurso de orden y pragmatismo cuyo puntal era el restablecimiento de la estabilidad desde el mercado y no desde el Estado. Los partidos de izquierda y su tendencia populista fueron los grandes perdedores del acto eleccionario.

El ex presidente de facto, Gral. Hugo Bánzer Suárez, líder del partido político Acción Democrática Nacionalista (ADN) logró la primera mayoría, no obstante, el que asumió el gobierno por mandato del Congreso Nacional fue el segundo candidato con mayor votación, el Dr. Víctor Paz Estensoro perteneciente al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), dando inicio al ciclo neoliberal donde las labores principales eran la estabilización y el ajuste pero respetando el juego democrático.

En forma casi inmediata, el nuevo gobierno inició su programa económico al dictar



el Decreto Supremo N° 21060 que vino a constituirse en “la columna vertebral de las políticas del Estado en el campo de lo económico, social y político”<sup>16</sup>.

El sector político fue prudente y cauteloso en su reacción, no así el sector sindical que convocó a una huelga general y realizó sus habituales movilizaciones en rechazo de la Nueva Política Económica (NPE). A su turno el gobierno, sin entrar en ningún diálogo con las organizaciones sindicales, con la finalidad de detener el movimiento huelguístico, las presiones arbitrarias y los actos de incitación al desconocimiento de disposiciones emanadas del poder constituido, decretó, después de aproximadamente un mes de movimientos sociales, el estado de sitio en todo el territorio nacional y procedió a la detención de los dirigentes laborales enviándolos al exilio interno en poblaciones inhóspitas e incomunicadas del trópico boliviano.

Paralelamente, entabló negociaciones con los partidos políticos con mayor representación en el Congreso Nacional, en especial con el ganador de las elecciones, Acción Democrática Nacionalista (ADN), con el que llegó a suscribir en octubre de 1985 el “Pacto por la Democracia”, asegurándose de esta manera la gobernabilidad necesaria a través de una sólida mayoría parlamentaria, además del apoyo al programa de estabilización y a la NPE.

Posteriormente, previo compromiso de liberar a los dirigentes sindicales, llegó a acuerdos con la Central Obrera Boliviana (COB) sobre asuntos estrictamente laborales como la vigencia de la legislación laboral, respeto al fuero sindical y otros.

Con la nueva conducta estatal adoptada, el movimiento sindical como actor con capacidad de oposición y veto, quedó desarticulado y relegado en la vida política del país, contrariamente a lo que sucedió con los partidos políticos de mayor relevancia (MNR, ADN, MIR) y el Congreso Nacional que consiguieron un papel de representación y mediación en el nuevo escenario político.

El nuevo gobierno logró consolidar un sistema político amparado en la Constitución Política del Estado que reconoce sólo al Parlamento (por ende, a los partidos

---

<sup>16</sup> Mayorga, op. cit., p. 9

políticos que lo componen) como representante legítimo del pueblo. Desconoció a los sindicatos como actores políticos, circunscribiendo su ámbito de acción a las funciones sindicales específicas. Transformó y redefinió sus relaciones con las instituciones de la sociedad civil, amén de recuperar la autonomía en sus decisiones y políticas. Logró mantener el control social utilizando el estado de sitio, que decretó por dos veces consecutivas (1985 y 1986), para imponer su programa económico a la población.

Del mismo modo en el campo ideológico se produjeron cambios, pues el Dr. Víctor Paz Estenssoro, que había sido el artífice de las transformaciones revolucionarias de 1952, con la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el voto universal rompió con el pensamiento populista-nacionalista de ese entonces e inició su nueva gestión gubernamental impulsado por la ideología neoliberal, con un equipo que representaba a diversos sectores de la empresa privada y tecnócratas cercanos a su aliado, el partido político ADN.

## **2.2. LA NUEVA POLITICA ECONOMICA**

La Nueva Política Económica fue diseñada con el apoyo del “grupo consultor” de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, que fue el mismo que elaboró el programa económico de ADN, buscando cambiar el modelo de desarrollo mediante la reducción del intervencionismo estatal y la implantación de una lógica de mercado que permita la modernización de la economía y amplíe los espacios de actividad de la empresa privada.

Comprende un programa de estabilización y medidas de ajuste estructural. Se implementa en el país a través del Decreto Supremo N° 21060, dictado por el Presidente de la República, Dr. Víctor Paz Estenssoro, y su Gabinete Ministerial, en fecha 26 de agosto de 1985, a los veinte días de haber asumido el gobierno por mandato constitucional.

Ha sido gradualmente complementado con diferentes decretos dictados tanto por esa

administración como por las gestiones gubernamentales posteriores, sin que hayan modificado su espíritu, sino que al contrario, han servido para fortalecer y crear los mecanismos necesarios para su mejor adaptación a las necesidades económicas del país, de acuerdo a la óptica de cada gobierno.

Asimismo, se han ido promulgando leyes para regular distintas áreas, como la reforma tributaria, arancelaria, monetaria y otras.

### **2.3 JUSTIFICACION Y FINALIDAD**

El Poder Ejecutivo justificó la adopción de la NPE en la crítica situación nacional, entre cuyos componentes más importantes consideró<sup>17</sup>:

- a. La crisis económico-financiera que en los últimos tiempos había adquirido características de verdadero colapso nacional.
- b. El debilitamiento del aparato productivo provocado por la hiperinflación y la profunda recesión económica que conllevó la caída de los salarios, el desabastecimiento de los productos básicos, el desempleo, el subempleo y el crecimiento alarmante del sector informal de la economía.
- c. La aguda distorsión en el sistema de precios, la distribución inequitativa del ingreso y la inexistencia de un crecimiento económico, determinadas por las medidas económicas del gobierno anterior que se encontraban orientadas a corregir algunas manifestaciones de la crisis sin atacar sus causas.
- d. La burocratización excesiva de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo.
- e. El creciente y sostenido déficit fiscal del sector público, que provocó un endeudamiento público interno insostenible con la hiperinflación imperante; y,

f. El descenso de la producción, productividad y eficiencia del sector productivo.

En atención a estos factores el gobierno contempló la necesidad de aplicar una Nueva Política Económica realista y pragmática para enfrentar las causas centrales de la crisis a través de medidas fiscales, monetarias y de ajuste administrativo del sector estatal, con la finalidad de detener la hiperinflación, restablecer los equilibrios macroeconómicos y lograr el desarrollo nacional.

Las ideas directrices que determinan la política económica expresada en este decreto son el reordenamiento estructural de la economía, la estabilización del proceso económico sometido a la hiperinflación y la restauración de la autoridad del Estado y el gobierno sobre su propio aparato administrativo y las empresas públicas.<sup>18</sup>

Parafraseando al Ministro de Finanzas de ese entonces, Juan Cariaga, la NPE se convierte en la estrategia para conseguir “el cambio estructural de la economía reduciendo la injerencia del Estado en la actividad económica y eliminando los obstáculos que impiden que el mercado cumpla con el rol central en la asignación de recursos”<sup>19</sup>, transformación que importa la liberalización de la economía y la conversión del sector privado en el agente central del desarrollo económico.

## **2.4. EL DECRETO SUPREMO NO. 21060 DE 26 DE AGOSTO DE 1985**

### **2.4.1. CONTENIDO**

Está conformado por ocho Títulos: sobre los regímenes cambiario y de las reservas; bancario y de comercio exterior; social; de precios y abastecimiento; de las empresas, de la actualización patrimonial de éstas, concluyendo con los instrumentos de la Nueva Política Económica.

---

<sup>17</sup> Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985

<sup>18</sup> Mayorga, op. cit. p. 16

<sup>19</sup> Citado por Mayorga, op. cit., p. 16.

Establece de un tipo de cambio único, real y flexible del peso boliviano, destinado a regir la compra y venta oficial de divisas, además de todo uso o transacción económica que se realice en el país, en relación con monedas extranjeras. Da el procedimiento para la venta de divisas; la conversión del oro físico del Banco Central de Bolivia en reservas metálicas de libre disponibilidad y la autorización al sector bancario y crediticio para realizar todo tipo de actos jurídicos, operaciones y contratos en moneda nacional o extranjera.

Instaura el régimen de libre importación y exportación de bienes y servicios. La aplicación de gravámenes aduaneros y otras cargas a la importación de bienes y el pago de regalías como impuesto único, en el caso de la exportación de minerales.

Confiere libertad a las empresas y entidades públicas y privadas, de convenir y rescindir contratos de trabajo y el establecimiento transitorio del beneficio de relocalización. Dispone la consolidación al salario básico de todos los bonos existentes bajo cualquier denominación, exceptuando los bonos de antigüedad, de producción, de zona, frontera o región. Reconoce en forma expresa los días considerados feriados nacionales, con la prohibición de suspender actividades en otras fechas que no sean las señaladas.

Establece los precios de bienes y servicios de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda. Autoriza al Ministerio de Industria y Comercio a adoptar toda medida tendente a garantizar el normal abastecimiento de los artículos de primera necesidad a precios competitivos. Fija un régimen de precios especiales a los sectores de hidrocarburos, transporte automotor urbano, energía eléctrica y otros. Reconoce el libre tránsito de productos dentro del territorio nacional y la eliminación de aduanillas, trancas y toda forma de imposición, con excepción de los casos establecidos por ley.

Ordena la racionalización de personal de las empresas y entidades públicas, la descentralización de los sectores de hidrocarburos, minero-metalúrgico estatal y la disolución de algunas entidades y empresas estatales.

Considera la renegociación de la deuda pública interna de los organismos del Estado, entidades descentralizadas y empresas del sector público, dentro del territorio de la República. La prohibición de la existencia de monopolios. La actualización de los patrimonios de las empresas públicas y privadas. La reactualización de todos los catastros del país. El establecimiento de las gestiones fiscales según los tipos de actividades y la formulación de proyectos de ley de reforma monetaria y tributaria para su presentación en el Congreso.

Finalmente, reconoce al Banco Central de Bolivia como el instrumento fundamental para la ejecución de la nueva política económica, disponiendo la normalización de su funcionamiento con el objetivo de defender la seguridad económica y el sistema institucional de la República.

#### **2.4.2 MECANISMOS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE**

Gonzalo Afcha y otros autores, reconocen que el programa se sustentó en tres mecanismos o políticas<sup>20</sup>:

a) **La reducción de la demanda agregada.**

Estuvo basada en el control monetario y en el ajuste fiscal. El primero con el congelamiento de la emisión monetaria y la supresión del crédito automático del Banco Central; y el segundo, buscando aumentar los niveles de ingresos fiscales con la normalización e incremento de los impuestos a los hidrocarburos y con la elevación de los precios de los bienes y servicios públicos; asimismo, con la racionalización e inclusive reducción del gasto fiscal, a través del despido de personal y congelamiento de salarios en la administración y empresas públicas, supresión de subvenciones directas e indirectas y la suspensión de inversiones públicas. Posteriormente se promulgó la Ley de Reforma Tributaria con el propósito de aumentar los ingresos fiscales. Asimismo se inició el proceso de privatización o subasta de empresas públicas para su transferencia al sector

privado en el intento de continuar con la reducción del déficit y del gasto fiscal.

**CUADRO No.10**  
**CUADRO COMPARATIVO ENTRE SALARIOS E INFLACION**  
**GESTION 1986-1999**

AÑO	SALARIO MINIMO	SALARIO MEDIO NOMINAL	INFLACION (%)
1.986	40.000.000,00	251.476.248,00	65,96
1.987	50,00	353,85	10,66
1.988	60,00	368,43	21,51
1.989	60,00	383,00	16,56
1.990	60,00	401,90	18,01
1.991	120,00	455,30	14,52
1.992	135,00	435,70	10,46
1.993	160,00	632,10	9,31
1.994	190,00	712,30	8,52
1.995	205,00	777,60	12,58
1.996	223,00	817,79	7,95
1.997	240,00	1.014,96	6,73
1998*	300,00	1.154,68	4,39
1.999	330,00	1.162,50	3,13

\*Los datos de salarios para la gestión 98 se obtuvo proyectando en base a los 9 años anteriores

**Fuente: Elaboración Propia en Base a Información del INE y UDAPE**

**b) Ajustes en los precios relativos destinados a corregir sus distorsiones.**

Consistieron en la liberación de los precios internos, la liberación de las tasas de interés y la devaluación de la moneda, pretendiendo eliminar los mercados negros, asegurar el abastecimiento de bienes y estimular el ahorro financiero. De igual manera, radicó en el nuevo régimen cambiario por medio de la subasta pública de divisas administrada por el Banco Central, para restablecer el equilibrio del tipo de cambio; el Bolsín se convirtió en el principal referente para el cambio de moneda en el mercado libre.

**c) Medidas para el cambio estructural**

Dentro de ellas se encuentran la liberación del mercado de trabajo y de la economía además de la reestructuración del Estado, que apunta a la libre

<sup>20</sup> Afcha y otros, op. cit., p. 161

contratación, a la eliminación de la indexación y regulación del salario, a que los precios de los bienes de exportación se regulen con relación a sus similares importados, aumente la oferta interna de divisas y se equilibre el sector financiero nacional con los acreedores internacionales.

### 2.4.3 PRINCIPALES RESULTADOS ECONOMICOS A CORTO PLAZO

A manera de preámbulo cabe resaltar que la viabilidad y los resultados de la NPE no habrían sido conseguidos sin la estabilidad política que le dio al gobierno el “Pacto por la Democracia”, suscrito entre el partido gobernante MNR y el partido opositor ADN, para llevar adelante una política común, logrando neutralizar al resto de la oposición parlamentaria. Este acuerdo político vino a constituirse en el primer antecedente de esta naturaleza en la vida del país y a partir de ahí, todas las nuevas gestiones gubernamentales continuaron con la práctica de suscribir convenios con los partidos opositores para garantizar la gobernabilidad del país.

Es evidente que en la primera fase de la NPE (1985-1987) se dio especial énfasis al programa de estabilización, considerado un requisito indispensable para iniciar la reforma estructural a mediano y largo plazo, cuyo éxito dependía de la credibilidad y continuidad de un programa económico y de un tipo de cambio real estable, de esta manera logró concretar positivamente varios de sus objetivos a pocos años de su aplicación.

- **Eliminó el proceso hiperinflacionario.** La tasa de inflación anual que durante la hiperinflación en 1985 alcanzó el 11.750 por ciento, retornó a niveles aceptables, de tal manera que tras un año de aplicación de la nueva política económica, la inflación a doce meses era del 66 por ciento y en diciembre de 1987 llegó al 10.7 por ciento.
  
- **Estabilizó el precio del dólar** y eliminó la brecha existente entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, gracias al sistema de venta de divisas administrado por el Banco Central. En 1986 la cotización del dólar americano se equilibró en



aproximadamente Bs. 2.-; siendo su incremento posterior constante pero mínimo. Es decir, que institucionalizó una política cambiaria flexible basada en la libre demanda y oferta de dólares, con el consiguiente beneficio en las actividades e ingresos tanto del Estado como del sector bancario y privado.

- **El comercio exterior se dinamizó** en especial para el sector privado que aumentó sus ingresos por exportaciones no tradicionales.
- **Las finanzas públicas mejoraron** sustancialmente con la aplicación de una política fiscal disciplinada basada en la racionalización de los gastos sobre todo en servicios personales con la aplicación de la relocalización de personal, el aumento de ingresos por las tasas sobre los hidrocarburos y la aplicación de la Reforma Tributaria aprobada en mayo de 1986<sup>21</sup>. El déficit fiscal se redujo drásticamente del 14 por ciento del PIB en 1985 al 4 por ciento en 1986.
- **Los ingresos de las empresas públicas no lograron un incremento importante** pese a la racionalización implantada fundamentalmente en el sector laboral, debido a la caída de los precios internacionales del estaño, petróleo y gas natural, que eran los principales productos de exportación. Esta situación externa además de la insuficiencia de datos sobre este período, no permite visualizar los efectos de la NPE con claridad, pues ambos aspectos se confunden.
- **Permitió la renegociación de la deuda en condiciones ventajosas**, reduciendo su monto y su estructura, que se reflejó en la reducción de la importancia de los acreedores bilaterales y el aumento de los multilaterales, permitiendo el alargamiento de los plazos y la disminución del interés promedio. De esta forma “fue disminuyendo el coeficiente de servicio de la deuda y pudo restablecerse paulatinamente la capacidad crediticia del país”<sup>22</sup>.

**CUADRO No.11**  
**DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO**  
**(EN MILES DE \$US.)**

---

<sup>21</sup> Afcha y otros, op. cit. p. 168

<sup>22</sup> Laserna, op. cit., p. 164

AÑO	SALDO AL 31-12 DE CADA AÑO	DESEMBOLSOS	SERVICIO DE LA DEUDA	
			CAPITAL	INTERESES
1986	3610392,21	385113,25	291180,14	81679,58
1987	4278831,00	1397424,00	987914,00	329606,00
1988	4042810,00	313820,00	428474,00	97151,00
1989	3483403,00	101044,00	51514,00	37450,00
1990	3768577,43	325966,40	167359,29	111446,97
1991	3582264,00	279428,00	107041,00	113206,00
1992	3767698,61	373597,80	121485,24	103240,49
1993	3788362,23	316178,90	130230,41	120709,23
1994	4216106,10	363884,50	147771,49	137740,18
1995	4527819,30	426461,90	150862,22	145881,73
1996	4366401,04	368874,58	148223,59	151754,70
1997	4231831,29	388508,82	168447,67	153924,23
1998	4384422,89	307813,44	209140,56	138464,55
1999	4573840,13	302851,11	164023,43	85345,54

**Fuente: Banco Central de Bolivia**  
**Elaboración Propia**

## 2.5 REFORMAS ESTRUCTURALES

El D.S. 21060 incluyó tanto programas de ajuste como de reformas estructurales, los que en primera instancia estaban interrelacionados con el proceso antiinflacionario, como la liberalización de los precios, la apertura del comercio exterior, la racionalización de los gastos del sector público entre otros.

Los resultados alcanzados posibilitaron que a partir del año 1987 hasta el presente, los sucesivos gobiernos democráticos promulguen nuevas leyes para continuar y profundizar las reformas estructurales, mejorando sustancialmente el marco legal e institucional en que se desarrollan las actividades de los agentes económicos. Estas reformas, basadas en la estabilidad macroeconómica, redefinieron el rol del Estado, orientaron la economía hacia el libre mercado, favorecieron la apertura externa y buscaron reactivar el sistema financiero. Entre las más importantes se destacan la capitalización y privatización de las empresas públicas, la reforma educativa, la descentralización administrativa y participación popular, la reforma del sistema de pensiones, la reforma institucional del Estado y la promulgación de diversas leyes como la Ley del Mercado de Valores, Ley del Banco Central, Ley de Propiedad y Crédito Popular, Ley General de Aduanas, Ley de Seguros, Estatuto del Funcionario

Público, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

## **2.5.1 REFORMAS DEL ESTADO**

La modificación de la estructura del Estado, que pasa de un capitalismo de Estado basado en la política de sustitución de importaciones a la liberalización económica, además de su redimensionamiento materializado a través de la privatización, la descentralización administrativa y la participación popular entre otras medidas, determina un cambio en la estructura social, económica y política del país.

### **2.5.1.1 POLITICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1952-1985)**

En Bolivia, la política de desarrollo hacia adentro se impuso a partir de la Revolución Nacional de 1952 impulsada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) bajo la dirección del Dr. Víctor Paz Estenssoro. Tenía como aspiración lograr el crecimiento de la empresa privada, la sustitución de las importaciones y convertir al Estado en el agente impulsor del crecimiento y el administrador de las actividades estratégicas, con miras a una más equitativa distribución de la riqueza y a una participación efectiva de los sectores laborales y campesinos en la vida estatal.

De esta manera, el Estado se consolidó como el principal agente económico, sin que pudiera cumplir el propósito de modernizar y diversificar el sector productivo cuyo eje estaba centrado en la minería nacionalizada, fundamentalmente en la explotación y exportación estañífera.

Durante el período comprendido entre 1973 y 1978, Bolivia atravesó por una bonanza económica debido a la abundancia de recursos financieros provenientes de los préstamos externos y del aumento de los precios de los minerales exportados. En esta fase, el Estado realizó inversiones sobredimensionadas, de baja rentabilidad al crear fundiciones de minerales, ingenios azucareros, refinerías petroleras y otras fábricas, que si bien favorecieron la expansión industrial, solo ampliaron y consolidaron el aparato productivo existente, entrando la inversión en una etapa

crítica de 1978 a 1985.

Durante más de tres décadas, el Estado se convirtió en el principal empresario y creador de riqueza, el mayor empleador, banquero y proveedor de todo tipo de servicios, configurándose un modelo económico estatista, proteccionista y centrado en el mercado interno, aunque dependiente de la exportación de materias primas.<sup>23</sup>

La decadencia de este modelo se inició a fines de la década de los setenta con la crisis económica interna y se hizo más patente durante la época hiperinflacionaria que vivió el país en el primer quinquenio de los ochenta, donde adicionalmente entró en confrontación con las nuevas concepciones internacionales que reconocieron al mercado como nuevo agente impulsor del desarrollo, en sustitución del papel que hasta entonces había desarrollado el Estado.

#### **2.5.1.2 EL ESTADO NACIONAL Y SU NUEVO ROL**

Cabe enfatizar que en este proceso de reformas estructurales, el Estado es que el sufre las mayores y mas importantes transformaciones en el afán de adecuarse a la nueva realidad económica y al contexto mundial.

A partir de 1985, el Estado respecto al mercado sufre un cambio importante, pues pasa de un rol de director y principal agente económico a una función reguladora destinada a asegurar su funcionamiento eficiente, mediante el control y la normativización de la competencia, el monopolio, los derechos de las empresas y de los usuarios.

Políticamente, busca ejercer su autoridad dentro de un marco legal, en un régimen de Derecho que le asegure la gobernabilidad democrática.

---

<sup>23</sup> Henry Oporto Castro, *Reiventando el Gobierno*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1998, p. 12. El autor comenta que con el paso del tiempo estas características fueron variando, dándose en la década de 1971-1978 políticas que comenzaron a mirar al mercado externo en busca de inversión extranjera, pero manteniendo el control directo del Estado sobre la economía.

Para una mayor eficiencia del aparato estatal, procede a la racionalización del gasto público y al cierre de algunas entidades estatales del Estado; ambos aspectos inciden en la reducción del empleo público y tienen como consecuencia el despido de trabajadores del Estado.

Crea el Fondo Social de Emergencia en 1986, con el propósito de paliar los efectos de las políticas estabilización. Este Fondo generó empleos temporales y permitió crear infraestructura social. Con base a dicha experiencia, se diseñaron otros fondos y a principios de los noventa, comenzaron a operar los Fondos de Inversión Social (FIS) con el objeto de financiar proyectos de infraestructura en educación, salud, saneamiento básico y fortalecimiento institucional, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) para el apoyo de producción de pequeños productores y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para la inversión en infraestructura productiva.

Con el objeto de crear seguridad jurídica, introduce reformas judiciales y promueve la creación de nuevos como el Tribunal Constitucional, encargado del control de la constitucionalidad, el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.

A través de la descentralización administrativa y la participación popular, asume un papel eminentemente normativo y de definición de políticas nacionales, dejando el desarrollo regional en manos de los órganos departamentales y municipales, con los objetivos de ofrecer los bienes públicos a una cantidad mayor de la población, promover el desarrollo y el empleo desde una base regional y de esta manera, aumentar el bienestar de la población.

Mediante la privatización de las empresas estatales se despoja del papel de principal empleador y empresario, transfiriendo la responsabilidad de la creación de puestos de trabajo y de la producción al sector privado. El despido masivo de trabajadores de cuyos beneficios sociales el Estado se hizo cargo, hizo viable la privatización de más

---

de 150 empresas estatales dependientes la mayor parte de las Corporaciones Regionales de Desarrollo actualmente disueltas. Las empresas estatales más importantes en los sectores de la energía, las telecomunicaciones y el transporte fueron en cambio capitalizadas, lo que ha traído aparejado compromisos de inversión en dichos sectores por un monto superior a los \$US. 1.600.-

Adopta políticas sociales, en los rubros de educación y salud especialmente para favorecer el desarrollo humano, como una manera de atacar la pobreza y la inequidad social, además de pretender el desarrollo de la competitividad de los agentes económicos e insertar a los marginados a los retos del mercado. En ese orden, implementó la Reforma Educativa para elevar la cobertura y calidad de la educación, particularmente en el nivel primario, frente a la necesidad de superar los bajos niveles de educación en la población. Inició también la reforma en el sector de salud que en primera instancia generó acciones aisladas para promover la salud de la población pobre y la inmunización a los niños, aunque posteriormente, a fines de los ochenta se destacó la atención prioritaria de la salud materna y del niño, instituyéndose en 1996 el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez y en 1999 el Seguro Básico de Salud.

Con el objeto de proveer de vivienda a la población de bajos ingresos, crea el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNVS) en 1998 y para la dotación de agua y saneamiento básico en comunidades rurales funda el Programa de Saneamiento Básico Rural que cuenta con el concurso del FIS.

Auspicia reformas en la administración y políticas del Estado buscando establecer un sector público eficiente, institucionalizado e independiente. La Ley de Aduanas, el Programa de Servicio Civil, el Estatuto del Funcionario Público entre otras, tienen el objeto de asegurar la transparencia en la administración pública.

## **2.6 PRINCIPALES RESULTADOS A LARGO PLAZO**

Aunque los objetivos de la NPE consistían en mejorar las condiciones de vida de la población y promover el desarrollo, la equidad y la inversión, los resultados obtenidos con las reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos quince años, tuvieron diferentes matices.

En el aspecto económico el logro más importante fue el control de la inflación que en la década de los ochenta se mantuvo en dos dígitos y en los noventa se mantuvo en un dígito, lográndose el nivel más bajo en 1999, con el 3,1 % anual. Por su parte, el crecimiento económico alcanzó un promedio del 4% en la última década.

El PIB fue ascendiendo a partir de 1987 del 2.5 al 3.8% en 1989 y en la década de los noventa se incrementó de 12.4 en 1990 a 19.5% en 1999. La inversión privada pasó del 4.5% del PIB en 1989 al 12.2% en 1999, con la particularidad de que la inversión directa extranjera pasó del 0.7 del PIB en 1990 al 11.5 en 1999, concentrándose fundamentalmente en los sectores de hidrocarburos, minería, comunicaciones, comercio y servicios financieros<sup>24</sup>.

**CUADRO No. 12**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**(En miles de bolivianos de 1990)**

AÑO	PIB	Crecimiento %
1986	13,485,735	-----
1987	13,817,953	2.46
1988	14,219,987	2.91
1989	14,758,943	3.79
1990	15,443,136	4.64
1991	16,256,453	5.27
1992	16,524,115	1.65
1993	17,229,578	4.27
1994	18,033,729	4.67
1995	18,877,396	4.68
1996	19,700,704	4.36
1997	20,676,718	4.95
1998	21,817,252	5.52
1999	21,949,352	0.61

**Fuente: Instituto Nacional de Estadística**  
**Banco Central de Bolivia**  
**Elaboración Propia**

<sup>24</sup> Fernando Jiménez Cevallos, *Perspectivas de la Economía Boliviana*, Sucre, Talleres Gráficos Universidad Andina Simón Bolívar, 2000, p. 79

La inversión pública como porcentaje del PIB tuvo un relativo incremento, así en la última década del 6.5% en 1990 creció al 7.2% del PIB en 1999. Cabe aclarar que si bien en la primera etapa de la NPE se recortó el gasto público social sobre todo en el área de educación y en menor grado en el área de salud, desde 1988 los presupuestos en este rubro fueron incrementándose paulatinamente, hasta lograrse en los noventa un cambio sustancial en la composición de la inversión pública al consolidarse “una mayor participación de la inversión social que se concentra en los sectores de salud, educación, saneamiento básico e infraestructura con el objetivo de reducir los niveles de pobreza”<sup>25</sup>.

No se obtuvo la distribución equitativa del ingreso, al contrario, éste se concentró y benefició a “las élites exportadoras y comerciales, a los poseedores de activos financieros y las clases medias profesionales que han podido desviar en su favor los recursos de la ayuda internacional”<sup>26</sup>.

Los índices de pobreza crecieron en la última década del 53% en que se encontraban en 1990 al 61,4 % en 1999, lo que significa que si bien la inversión privada propició una mayor actividad económica e incrementó el ingreso por habitante, no tuvo ningún impacto en la reducción de la pobreza debido a la notoria inequidad en la distribución del ingreso que en la década de los noventa se ha mantenido constante, estableciéndose que el 20% de la población urbana más pobre retiene el 4% del ingreso urbano mientras el 20% de la población con más altos ingresos retiene el 54% del ingreso.

Se consiguió una importante reducción del gasto público así como también del empleo estatal, el cual tendió a bajar sistemáticamente hasta el año 1997, para luego ascender en 1999 a niveles similares al año 1988.

Logró desarticular al sindicalismo como actor político, reduciendo su campo de

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Juan Antonio Morales, *Cambios y Consensos Neoliberales en Bolivia*, La Paz, 1996, p. 134



acción a los problemas estrictamente laborales, en los que tampoco tiene ya gran aceptación en el presente, debido a la libre contratación que generó desempleo, informalidad y la generalización del empleo precario.

En cuanto al poder adquisitivo de los sueldos y salarios, en la primera fase del ajuste hubo una recuperación como consecuencia del control de la hiperinflación, pero una vez lograda la estabilidad económica, el valor real de los ingresos se contrajo.

La política de endeudamiento continuó en términos favorables y logró que la deuda multilateral se incremente respecto al total del 30% en 1987 al 67% en 1999. Entrando Bolivia al HIPC II (ampliado) de alivio a la deuda, junto con otros países altamente endeudados. Con ello, se logró la condonación de \$US. 1.537 millones de dólares que el gobierno destinará a la lucha contra la pobreza.

Se produjo un cambio en la estructura de las exportaciones, ya que los productos no tradicionales incrementaron su participación relativa, siendo las más importantes las agropecuarias entre las que se cuentan las exportaciones de soya, cueros y madera<sup>27</sup>.

## **2.7 BALANCE DE LA NPE Y SITUACIÓN NACIONAL ACTUAL**

El modelo vigente ha sido exitoso en cuanto al control de la inflación y a mantener la estabilidad macroeconómica, pero lamentablemente no ha alcanzado las tasas de crecimiento económico y mecanismos de distribución suficientes para revertir las condiciones de pobreza y desigualdad subsistentes en el país.

Después de más de 15 años de aplicación de la NPE, la economía boliviana se caracteriza por la gran heterogeneidad tecnológica y de productividad, un esquema real de incentivos que fomenta consumo e importaciones en lugar de ahorro, inversión y exportaciones, una oferta de exportaciones concentrada en bienes primarios con tendencia al deterioro de sus términos de intercambio, frente a una

---

<sup>27</sup> Jiménez, op. cit., p. 87

demanda dinámica de importaciones, que se traduce en una brecha comercial creciente financiada con endeudamiento externo, inversión extranjera directa y donaciones internacionales.

El sector empresarial se caracteriza por la disparidad de los establecimientos económicos en productividad y rentabilidad, situación que impide la existencia de una competencia económica genuina. La estructura empresarial se compone de diez empresas capitalizadas que controlan los servicios estratégicos para la población y las empresas productivas. Unos 100 grupos económico-financieros nacionales y extranjeros, con presencia en la industria, la minería, la agricultura comercial y la banca. Un sector industrial bastante débil compuesto por muy pocas empresas que se acercan al nivel tecnológico de la industria en los países vecinos y algo más de 450.000 microempresas urbanas que operan en el comercio y la artesanía en las tres ciudades principales, en condiciones de muy baja productividad.

En cuanto a los indicadores sociales, éstos muestran una situación preocupante, reflejada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que sitúa al país como el quinto de menos desarrollo en América Latina, cuando la competitividad en el mundo actual es un factor determinante para la inserción en el proceso de globalización.

En los últimos años, la recesión económica se ha agudizado ante la falta de inversión privada, la escasa actividad de casi todos los sectores productivos, la caída de las exportaciones ocasionada por la crisis internacional, los fenómenos naturales y la crisis en la demanda interna, originando un crecimiento negativo de la pobreza, el empleo y la actividad económica, sin perder de vista que esta situación se ha visto agravada por los positivos resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico que creaba una economía artificial<sup>28</sup>.

La reacción de diversos sectores sociales como los campesinos, transportistas, cocaleros que derivaron en marchas de protestas, bloqueo de caminos, paros y

---

<sup>28</sup> Declaración de Enrique García, Presidente de la CAF, citado por Correo del Sur en “CAF destaca gestión de Banzer”, Sucre, 7 de agosto de 2001

huelgas de hambre deterioraron aún más el contexto económico nacional y disminuyeron ostensiblemente la credibilidad internacional de Bolivia. Empero, no hay que perder de vista que estos conflictos expresan el estado de insatisfacción de la población pobre especialmente del área rural que demanda mayor equidad y acceso a oportunidades para salir de la pobreza. La falta de alternativas a la producción de hoja de coca, la inseguridad de la propiedad de la tierra y la insuficiencia de infraestructura vial, de educación, salud y agua potable, reflejan esa necesidad.

Asimismo, la actual crisis económica internacional ha provocado la desaceleración de la economía norteamericana y la contracción de la producción en el Japón, determinando la caída de los términos de intercambio en los minerales, a lo que se suma la difícil situación en la Argentina, extremos que han gravitado en el crecimiento económico del país, que en la década de los noventa tuvo un promedio del 4% pero que decreció en los últimos dos años, estimándose que para el 2001 llegará escasamente a un 1%<sup>29</sup>.

La actual gestión gubernamental, con el propósito de tomar medidas que atenúen los efectos de la crisis, y ante la presión de los diversos sectores sociales, ha adoptado una serie de medidas, entre las que podemos citar:

- **La Ley N° 2196 de 4 de mayo de 2001**, que crea el Fondo Especial de Reactivación Económica (FERE), para la reprogramación de los créditos de los sectores productivo, servicios, comercio y consumo con el objeto de evitar la quiebra de las empresas, el cierre de fábricas, el aumento del desempleo y la agudización de la crisis.

-**El Diálogo con los campesinos** realizado en el mes de julio de 2001, con intermediación de la Iglesia Católica, que logró el retorno de la paz social al lograr detener las protestas de este sector que amenazaban con paralizar el país.

---

<sup>29</sup> Declaraciones del Ministro de Hacienda, José Luis Lupo, en Correo del Sur, Sucre, 13 de abril y 5 de agosto de 2001

-**La Ley del Diálogo Nacional para el Desarrollo Municipal** de 31 de julio del año en curso, que establece los mecanismos de distribución, fiscalización e institucionalización de \$US. 1.573 millones de dólares provenientes del alivio de la deuda HIPC II, a los 314 municipios bolivianos, para el programa de reducción de la pobreza que tendrá una duración de 15 años y estará destinado fundamentalmente a los sectores de salud y educación<sup>30</sup>.

-Finalmente, con la asunción a la primera magistratura del Ing. Jorge Quiroga Ramírez por el resto de la gestión gubernamental que fenece el 6 de agosto de 2002, se ha propuesto un nuevo plan de gobierno para detener la crisis, el cual tiene cuatro propósitos: a) Destinar 80 millones de dólares para la generación de empleos temporales en proyectos carreteros y de infraestructura social. b) Mantener la estabilidad económica equilibrando las cuentas fiscales para no agrandar el déficit fiscal. c) Atraer la inversión extranjera y dar respiro al sector productivo nacional agilizando la reprogramación de sus créditos con la implementación de la Ley FERE y d) Venta de gas al Brasil que generará ingresos importantes al país<sup>31</sup>.

En conclusión, la NPE precisa de la intervención del Estado para lograr cambios estructurales sólidos que no sólo favorezcan el crecimiento económico sino también el desarrollo social de la población y la distribución equitativa del ingreso, no siendo evidente que el mercado por sí solo pueda lograr esas metas.

## **CAPITULO III**

### **LA ESTABILIDAD LABORAL EN BOLIVIA**

#### **3.1 GENERALIDADES**

---

<sup>30</sup> Correo del Sur, "Ley del Diálogo ya está vigente", Sucre, 1 de agosto de 2001

<sup>31</sup> Correo del Sur, "El nuevo gobierno pretende detener la crisis en cinco meses", Sucre, 7 de agosto de 2001.

Desde la adopción del constitucionalismo social en Bolivia a través de la Reforma de la Constitución de 1938 y la posterior promulgación de la Ley General del Trabajo (LGT) en 1939, las relaciones laborales se rigieron por estas normas constitucionales y especiales así como por más de seiscientas disposiciones complementarias, siendo uno de los puntales de esta legislación el reconocimiento a la estabilidad laboral en las relaciones de trabajo.

### **3.1.1 RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO**

El Derecho del Trabajo, a decir del tratadista Guillermo Cabanellas es “aquél que tiene por finalidad principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, en lo referente al trabajo subordinado, y en cuanto atañe a las profesiones y a la forma de prestación de los servicios, y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas e inmediatas de la actividad laboral”<sup>32</sup>.

El reconocimiento de esta rama jurídica en Bolivia “emerge a la zaga de los procesos industriales ocurridos en los centros europeos”<sup>33</sup>, como resultado de las condicionantes externas de la época y de creación de la OIT en 1919, donde el país participa a través de su representante plenipotenciario y da lugar a la promulgación de la primera Ley laboral de 21 de noviembre de 1924 y su Decreto Reglamentario que comprende a los trabajadores en oficinas de cualquier rama industrial o comercial, minas y ferrocarriles, con el reconocimiento de la irrenunciabilidad e inembargabilidad de sus sueldos y beneficios sociales “contempla las principales categorías jurídico-laborales, a saber: la jornada de ocho horas, la indemnización por retiro injustificado, el preaviso, las primas anuales sobre utilidades, la antigüedad de servicios, la suspensión de los efectos de los contratos a favor de los conscriptos

---

<sup>32</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1976, p. 652

<sup>33</sup> Isaac Sandóval Rodríguez, *Relaciones de Trabajo en Bolivia*, Santa Cruz, Editorial Universitaria, 1997, p. 18.

enrolados en el ejército, la asistencia médica y farmacéutica, los accidentes y enfermedades, etc.”<sup>34</sup>

Posteriormente, la Junta Militar Socialista de Gobierno presidida sucesivamente por David Toro y Germán Busch, el año 1936 crea el Ministerio de Trabajo al mando de un dirigente sindical y permite la presencia obrera en la Convención Nacional de 1938, donde se reforma la Constitución con la consagración en su texto de los derechos sociales, en el capítulo referido al Régimen Social, dando inicio al constitucionalismo social reconocido hasta el presente.

La Ley General del Trabajo de 24 de mayo de 1939 vigente hasta el presente, con sus más de 600 disposiciones complementarias, es producto de la mencionada reforma constitucional que requería de una norma objetiva destinada a garantizar la aplicación de los derechos sociales recientemente reconocidos.

### **3.1.2 LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO (CPE)**

La Constitución Política del Estado vigente, reformada por Ley N° 1585 de 12 de agosto de 1994, inmersa en el constitucionalismo social, consagra los derechos fundamentales al trabajo, a una justa remuneración, así como la obligación del Estado de proteger el trabajo, el capital y de crear condiciones que aseguren ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y un salario digno, a través de las siguientes normas:

El artículo 7 instituye los derechos fundamentales de las personas, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio. Reconoce específicamente en el inciso d) el derecho “a trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo”; y en el inciso j) el derecho “a una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano”.

---

<sup>34</sup> Sandóval, op. cit., p. 18

La Parte Tercera, referente a los Regímenes Especiales, Título II, del Régimen Social, en el art. 156 consagra al trabajo como “un deber y un derecho” que constituye la base del orden social y económico.

El Art. 157, parágrafo I, reconoce que “el trabajo y el capital gozan de la protección del Estado”. Determina que la ley regulará sus relaciones estableciendo normas sobre contratos individuales y colectivos sobre aspectos como el salario mínimo, jornada máxima, indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

Por su parte el parágrafo II. prescribe que **“Corresponde al Estado crear condiciones que garanticen para todos posibilidades de ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y remuneración justa”**.

El Art. 161 le señala al Estado también la obligación de resolver los conflictos entre patronos y trabajadores o empleados, así como los emergentes de la seguridad social.

Finalmente, el art. 162 reconoce que las normas sociales son de orden público y que “los beneficios y derechos reconocidos a favor de los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos”.

Es evidente que la Constitución Política del Estado reconoce y promueve la vigencia de un sistema jurídico protector del trabajo formal, en aras de la justicia y la paz social, al mismo tiempo que establece como obligación del Estado el crear condiciones para garantizar la creación de empleos, la estabilidad laboral y una remuneración justa.

### **3.1.3 PRINCIPIOS**

En la Constitución y las leyes laborales se encuentran incorporados tácitamente los principios del Derecho del Trabajo.

Es así que en el art. 157 de la CPE, están reconocidos el **principio protector**, en virtud del cual el Estado ejerce tutela sobre el trabajador basado en la desigualdad de las partes en su capacidad negociadora; **la prohibición de hacer discriminaciones** que no admite el trato desigual entre trabajadores por razones de sexo, raza, nacionalidad, edad, religiosos, políticos, etc. y **el principio de continuidad** fundado en el carácter tracto sucesivo del contrato de trabajo, es decir en que éste no se agota en una sola prestación sino que presenta una normal continuidad y permanencia en favor del trabajador hasta su extinción (por muerte, jubilación u otras causas justificadas o no).

**Asimismo**, el principio de irrenunciabilidad **fundado en que el trabajador renuncia a sus derechos por ignorancia o por falta de capacidad de negociación y la primacía de la realidad que reconoce el predominio de los hechos, cuando lo sucedido en la realidad no tiene relación con lo pactado o documentado, permitiendo la “presunción de la existencia de la figura laboral” sin necesidad de prueba alguna se hallan contenidos en el art. 162 de la CPE.**

### **3.2 LA ESTABILIDAD LABORAL EN BOLIVIA**

Antes de ingresar al análisis concreto de la estabilidad laboral en Bolivia, se revisará el concepto, las clases, la clasificación y las reglas de carácter doctrinal de la estabilidad laboral.

#### **3.2.1 CONCEPTO**

Según el tratadista Guillermo Cabanellas, la estabilidad “consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto indefinidamente, de no incurrir en faltas



previamente determinadas o de no acaecer especialísimas circunstancias”<sup>35</sup>. Para Antonio Vázquez Vialard consiste en “un derecho a favor del trabajador que garantiza la conservación del empleo”.<sup>36</sup>

La estabilidad constituye la base de los contratos de trabajo aunque las partes no la pacten expresamente, es decir que éstos durarán mientras el empleador y el trabajador cumplan las condiciones estipuladas.

Podemos decir entonces, que el contrato de trabajo típico se caracteriza por “una cierta permanencia en la actividad prestada, una continuidad indefinida”<sup>37</sup> que solamente podrá resolverse por las causas señaladas expresamente en la ley o cuando sucedan acontecimientos extraordinarios.

### **3.2.2 FUNDAMENTO**

La estabilidad laboral proporciona una seguridad del trabajo que logra en el individuo la satisfacción de contar con un salario que le proteja y le asegure su libertad económica.

### **3.2.3 IMPORTANCIA**

La estabilidad beneficia tanto al empleador como al trabajador. Al primero, porque constituye la forma de conseguir un dependiente unido a la empresa, con los conocimientos necesarios para encargarse de la labor encomendada. Al segundo, porque le permite tener una ocupación duradera que le garantice de cierta manera el sostenimiento propio y de su familia.

---

<sup>35</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo II, 1976, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L, p. 110

<sup>36</sup> Antonio Vázquez Vialard, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1986, p. 246

<sup>37</sup> Cabanellas, op. cit. p. 110

Sin embargo, el interés económico y social de la estabilidad laboral no se reduce sólo a los beneficios señalados para el empleador y el trabajador, sino que se extienden al proceso mismo de producción, puesto que un empleado que pierda su trabajo, al no realizar su actividad y no tener una remuneración, tiene un menor o casi ningún consumo de los bienes y servicios que produce la industria con las correspondientes repercusiones en la sociedad en general.

#### 3.2.4 CLASES O FASES

Tomando en cuenta las diferentes etapas por las que atraviesa la consolidación de la estabilidad laboral, podemos distinguir las siguientes clases o fases de la estabilidad en el empleo:

- a. **Período de prueba**, donde no existe ningún vínculo estable entre las partes.
- b. **Período de inestabilidad**, causado por la naturaleza de la prestación del servicio, que puede ser eventual o transitoria.
- c. **Período de estabilidad**, donde el trabajador se encuentra incorporado a la empresa cumpliendo una actividad permanente y
- d. **Período de inamovilidad en el empleo**, donde el trabajador no puede ser despedido sino por justa causa y si lo es, puede reclamar su derecho a reincorporarse en el mismo empleo que realizaba en forma anterior al despido.

#### 3.2.5 CLASIFICACION

Los tratadistas reconocen la existencia de **dos tipos o clases de estabilidad**, según el grado de garantía o protección que otorgue la ley:

### **3.2.5.1 ABSOLUTA**

Para el autor Antonio Sánchez Vialard, es el derecho que posee el trabajador de conservar su puesto mientras lo desee y el empleador no cuente con causa justa para despedirlo. El empleador sólo podrá rescindir el contrato por las causales señaladas en la ley, caso contrario, su decisión será nula y no producirá los efectos jurídicos deseados. La garantía del empleador frente a la estabilidad absoluta, es la rescisión del contrato por justa causa. En este caso, el trabajador podrá solicitar: 1. La declaración de nulidad del despido. 2. La reincorporación a su empleo y 3. El pago de los salarios que le correspondían desde el momento del despido injustificado hasta su reincorporación. También podrá optar por convalidar el despido injustificado y cobrar la indemnización correspondiente.

Para el tratadista Guillermo Cabanellas, la estabilidad absoluta es aquella en que no se puede finalizar la relación de trabajo por la sola voluntad del empleador, ni siquiera con el pago de una indemnización. El contrato de trabajo mas que uno a tiempo determinado, se transforma en un contrato ad vitam que no podrá rescindirse entretanto continúe existiendo la fuente de trabajo, creando de esta manera obligaciones sólo con respecto al empresario de tener los servicios ad perpetuum del trabajador así como de readmitirlo en el mismo puesto que venía desempeñando en caso de despido. Finaliza manifestando que este tipo de estabilidad origina un derecho de propiedad sobre el empleo muy diferente al principio de continuidad de esta rama jurídica<sup>38</sup>.

### **3.2.5.2 RELATIVA**

La estabilidad relativa según Antonio Vásquez Vialard puede ser de dos clases: Propia e impropia. La primera supone nula la decisión del empleador de rescindir el contrato sin justa causa y por lo tanto no produce el efecto deseado. El trabajador podrá solicitar que se declare la nulidad del despido, la reincorporación a su empleo y el pago de los sueldos que le hubieran correspondido de no haberse interrumpido la

prestación de su trabajo, sin embargo no podrá obligarse al empleador a aceptar la reincorporación. La segunda reconoce eficacia al despido injustificado, produce el efecto deseado por el empleador de rescindir el contrato, aunque previo pago de la indemnización correspondiente.

Para el autor Guillermo Cabanellas, la estabilidad relativa permite al empleador poner término al vínculo contractual abonando una indemnización<sup>39</sup>.

### **3.2.6 REGLAS BASICAS**

Otros tratadistas como Javier Neves Mujica<sup>40</sup> reconocen dentro de la estabilidad laboral **dos reglas básicas**, la que produce efectos en el momento de la contratación y la que opera en el momento de la extinción del contrato de trabajo.

#### **3.2.6.1 LA REGLA “DE ENTRADA”**

“Consiste en la preferencia por la contratación de duración indefinida sobre la temporal, la que se traduce al admitir la celebración de contratos de duración determinada sólo cuando la naturaleza de la labor que el trabajador va a cumplir sea temporal”<sup>41</sup>.

#### **3.2.6.2 LA REGLA “DE SALIDA”**

“Conlleva la prohibición del despido injustificado, esto es, carente de una causa contemplada en la ley y acreditada ante un organismo imparcial”<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Cabanellas, op. cit., Tomo II, p. 595

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Javier Neves Mujica, “La estabilidad laboral en la Constitución de 1993” en la obra publicada por la Comisión Andina de Juristas, *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*, Núm. 11, Lima, Editorial Visual Service S.R.L, 1995, p 45.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

### **3.3 LA LEY GENERAL DEL TRABAJO, SU REGLAMENTO Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

La Ley General del Trabajo, dictada por Decreto Ley de 24 de mayo de 1939 y elevada a Ley de la República el 8 de diciembre de 1942 regula las relaciones de trabajo, siguiendo los principios y lineamientos de la doctrina laboral y el texto constitucional, por tanto también reconoce la estabilidad en el empleo. En ese marco normativo, se dictaron igualmente innumerables normas complementarias a las que también se hará referencia.

#### **3.3.1 EL CONTRATO DE TRABAJO**

El contrato de trabajo, “cualquiera sea su forma o denominación, es aquel en virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal bajo una relación de dependencia, mediante el pago de un salario”<sup>43</sup>.

Está reconocido en el Artículo 5°, concordante con el Artículo 5 de su Decreto Reglamentario y su existencia puede acreditarse por todos los medios legales de prueba.

#### **3.3.2 CLASES DE CONTRATO DE TRABAJO**

Pueden celebrarse contratos verbales o escritos, por tiempo indefinido, a plazo fijo, por temporada, por realización de obra o servicio, condicional o eventual, de conformidad con el Artículo 12, concordante con el artículo 1° del Decreto Ley N° 16187 de 16 de febrero de 1979, observándose que esta clasificación está instituida utilizando como referente el tiempo de duración del contrato de trabajo.

A falta de estipulación escrita, se presume que el contrato es por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario.

---

<sup>43</sup> Cabanellas, op. cit., p. 595

### **3.3.3 MECANISMOS QUE PROTEGEN LA ESTABILIDAD LABORAL**

El contrato de trabajo a tiempo indeterminado constituye la norma en las relaciones laborales y la ley crea mecanismos protectores para garantizar su estabilidad y continuidad, a través de sanciones en general pecuniarias que buscan evitar la resolución arbitraria del contrato.

#### **3.3.3.1 SUSTITUCION DE EMPLEADOR**

El artículo 11 concordante con el Decreto Supremo N° 1592, de 19 de abril de 1949, reconoce que la sustitución de empleadores no afecta la continuidad de la relación de trabajo a favor de los trabajadores, ni tampoco las condiciones de la contratación original o los derechos adquiridos.

#### **3.3.3.2 CONTRATOS SUCESIVOS A PLAZO FIJO**

El Artículo 2° del Decreto Ley N° 16787 de 16 de febrero de 1979 no permite la suscripción de más de dos contratos sucesivos a plazo fijo. Tampoco autoriza la existencia de contratos a plazo en tareas propias y permanentes de la empresa. Si llegan a infringirse estas prohibiciones por el empleador, se reputa el contrato a plazo fijo como contrato de tiempo indefinido.

La Resolución Ministerial N° 193/72 de 15 de mayo de 1972 ratificando estas prohibiciones regula que los contratos de trabajo pactados sucesivamente por un lapso menor al término de prueba o por plazos fijos renovados periódicamente, adquirirán la calidad de contratos a plazo indefinido a partir de la segunda contratación y siempre que se trate de realización de labores propias del giro de la empresa.

#### **3.3.3.3 PREAVISO**

El preaviso “es el tiempo que antecede a la ruptura del contrato de trabajo, otorgado con objeto de que la parte avisada consiga otro empleo u otro trabajador, según que el avisado sea el laborante o el empleador”<sup>44</sup>.

El artículo 12 dispone que ninguna de las partes podrá rescindir el contrato sin previo aviso a la otra. Fija el término de treinta días de anticipación para el preaviso del trabajador y en aplicación del Decreto Supremo N° 06813 de 3 de julio de 1964 que modifica el aludido Artículo 12, noventa días para el empleador, después de tres meses de trabajo ininterrumpido.

La parte que incumpla el aviso tiene la obligación de abonar el monto equivalente al sueldo o salario de los períodos establecidos, como una compensación a los daños y perjuicios ocasionados por el despido intempestivo.

#### **3.3.3.4 DESPIDO**

El Artículo 13, modificado por Ley de 8 de diciembre de 1942 dispone que si el trabajador es retirado por causal ajena a su voluntad, el empleador deberá pagarle el desahucio, la indemnización por tiempo de servicios en una suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año de trabajo continuo.

En aplicación de la Ley de 3 de noviembre de 1944 y para efectos del pago del desahucio, indemnización, retiro forzoso o voluntario, el tiempo de servicios se computará desde la fecha en que el trabajador fue contratado sea en forma verbal o escrita, con inclusión de los meses de prueba.

#### **3.3.3.5 CAUSALES JUSTIFICADAS DE DESPIDO**

---

<sup>44</sup>Javier Neves Mujica, “La estabilidad laboral en la Constitución de 1993” en la obra publicada por la Comisión Andina de Juristas, *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*, Núm. 11, Lima, Editorial Visual Service S.R.L, 1995, p. 33.

El Artículo 16, ampliado por el Artículo 9° del Reglamento, norma sobre causales de despido solamente con respecto al trabajador, las que no dan lugar a desahucio ni indemnización.

Estas causales son las siguientes: Perjuicio material causado con intención en los instrumentos de trabajo; revelación de secretos industriales: omisiones o imprudencias que afecten la seguridad o higiene industrial inasistencia injustificada de más de seis días continuos (D.S. 1592 de 19 de abril de 1949); incumplimiento total o parcial del convenio; retiro voluntario del trabajador y robo o hurto por el trabajador.

#### **3.3.3.6 ESTABILIDAD DE LA MUJER EMBARAZADA**

El art. 1 de la Ley 975 de 2 de mayo de 1988 dispone que “toda mujer en período de gestación hasta un año del nacimiento del hijo, gozará de inamovilidad en su puesto de trabajo en instituciones públicas o privadas”.

#### **3.3.3.7 INAMOVILIDAD DE LOS BENEMERITOS DE LA PATRIA**

Reconocido por el D.S. 7207 de 11 de junio de 1965, a favor de los Ex Combatientes de la Guerra del Chaco.

#### **3.3.3.8 CONSERVACIÓN DEL EMPLEO**

El art. 6 del D.S. 1592 de 19 de abril de 1949 reconoce la conservación del empleo en los períodos por enfermedad, vacaciones anuales, descanso previo y posterior al alumbramiento, licencias concedidas por el patrono, interrupciones al trabajo originadas por causas ajenas a la voluntad del trabajador, servicio militar o servicio en campaña, suspensión de labores como consecuencia de lock-out o de huelga declarada legal, ejercicio sindical con declaratoria en comisión del Ministerio del Trabajo, tiempo de cesantía ocasionada por motivos político-sindicales debidamente



comprobados y en general en cualquier caso de suspensión del trabajo autorizado por ley o por un contrato individual o colectivo de trabajo.

### **3.3.3.9 OTRAS DISPOSICIONES ACTUALMENTE DEROGADAS**

Las disposiciones a que haremos referencia si bien están derogadas en la actualidad, en su momento sustentaron y apoyaron en forma importante la defensa de la estabilidad laboral en el país.

**-El Decreto Supremo 7072 de 23 de febrero de 1965** que prohibía el retiro individual o colectivo de obreros o empleados en general hasta la constitucionalización del país, exceptuando a los que estén sujetos a contratos a plazo fijo, términos de prueba o hubieran incurrido en las causales señaladas por el Artículo 16 de la Ley General del Trabajo y 9º de su Reglamento. El despido solo se aceptará por razones excepcionales y previa autorización expresa del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

**-El Decreto Supremo 9190 de 23 de abril de 1970** que prohibía el retiro individual o colectivo de trabajadores en general a partir de la fecha, hasta que el gobierno dicte las medidas necesarias para establecer un régimen permanente y norme las relaciones obrero-patronales, quedando exceptuados los trabajadores que hubieren incurrido en las causales del Artículo 16 de la Ley General del Trabajo o estén bajo contrato a plazo fijo. Las empresas sólo podrán proceder al retiro de determinado número de trabajadores por motivos excepcionales de necesidad. previa autorización expresa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**-El Decreto Supremo 17289 de 18 de marzo de 1980**, que constituyó un paso importante para garantizar la estabilidad laboral “de entrada” al exceptuar del período de prueba a: Los postulantes con título universitario, certificados de institutos, centros de enseñanza o capacitación como a personas aptas para el trabajo que acrediten su idoneidad profesional. Los admitidos mediante concurso de méritos

o examen de competencia. Los recontractados. Las relaciones de trabajo por cierto tiempo o realización de obra o servicio determinado o de corta duración.

**-El Decreto Ley 17610 de 17 de septiembre de 1980** que garantizaba la ocupación y el incremento del empleo y conmina a las empresas privadas a mantener el nivel de ocupación y remuneraciones además de otorgarle garantías por parte del Estado para el desarrollo normal de sus actividades.

**-La Resolución Ministerial 454185 de 26 de julio de 1985** dictada para frenar la violación de las empresas al Decreto Supremo 9190 que garantiza la estabilidad laboral. Determina el cumplimiento del mencionado Decreto Supremo 9190 y ordena se cumpla por las empresas con la reincorporación de trabajadores bajo pena de multa en caso de resistencia.

### **3.4 LA ESTABILIDAD LABORAL, PERIODO 1939-1985**

En este período la legislación boliviana sigue los postulados del Derecho del Trabajo y por consiguiente, reconoce la estabilidad laboral tanto en el texto de la Constitución como en las leyes y disposiciones especiales y se traduce en los siguientes aspectos legales.

**-Reconoce los contratos a tiempo indeterminado como norma en las relaciones laborales;** limita la suscripción de los contratos a plazo fijo en un máximo de dos, para labores ajenas a la empresa.

**-Refuerza la continuidad de la relación laboral** cuando establece que ésta no es afectada en caso de la sustitución del empleador; o cuando determina la inamovilidad de la mujer embarazada, de los dirigentes sindicales y de los beneméritos de la patria. De igual manera cuando incluye en el cómputo de la antigüedad del trabajador los permisos concedidos por ley.

**-Protege la estabilidad laboral** al exigir que las partes den el preaviso de ley para concluir con la relación de trabajo y limitar la utilización del despido en los casos previstos en la Ley General del Trabajo, sancionando su inobservancia con el pago de un desahucio equivalente a tres meses de sueldo. Otras disposiciones también protegieron la estabilidad laboral y reconocieron el despido sólo en las situaciones previstas por ley. Además, dejaron sin efecto el término de prueba de tres meses, para determinado sector de trabajadores como los profesionales y los designados a través de un concurso de méritos o de oposición. Finalmente, el Estado en diferentes momentos históricos, mediante disposición legal expresa, dispuso en los casos de despidos sin causal justificada, la reincorporación de los trabajadores a sus puestos de trabajo.

Dentro de ese marco jurídico y de acuerdo con las clasificaciones y reglas establecidas por la doctrina laboral, se puede afirmar que durante este período en el país existió una **estabilidad laboral relativa**, reconocida por la Constitución Política del Estado, la Ley General del Trabajo y otras disposiciones conexas y concordantes dictadas posteriormente, por cuanto el trabajador podía permanecer en su puesto de trabajo por tiempo indefinido y sólo podía ser despedido por las causales establecidas en el artículo 16 de la Ley General del Trabajo concordante con el artículo 9 de su Reglamento y el Decreto Supremo N° 1592 de 19 de abril de 1949, aceptándose en forma excepcional el despido injustificado por parte del empleador, el cual estaba sancionado con el pago del desahucio, consistente tres meses de sueldo.

Por otra parte, respecto a **las reglas básicas de la estabilidad**, se establece que la **regla de entrada** no estuvo reconocida ni normada en la Ley General del Trabajo, sino que fue instituida recién con el Decreto Supremo N° 17289 de 18 de marzo de 1980 sólo para ciertos sectores laborales calificados como los profesionales o los designados por concursos de méritos entre otros, a quienes se excluyó del período de prueba de tres meses a que estaban sometidos el resto de los trabajadores. Cabe hacer notar que esta disposición legal fue derogada por el Decreto Supremo N° 21060 de

29 de agosto de 1985. En cuanto a **la regla de salida**, estuvo reconocida en forma general al limitar expresamente el despido a las causales previstas por ley.

Sin embargo, el respeto de estas disposiciones no era absoluto y precisamente este aspecto dio lugar a que el Estado dictara disposiciones expresas protegiendo la estabilidad laboral, la que también se hacía respetar por la vía judicial como se puede observar de la numerosa jurisprudencia sentada por la Sala Social, Minera y Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la que no sólo se reconocen los beneficios sociales del trabajador, sino inclusive su reincorporación en los casos de despido injustificado. Así podemos citar los Autos Supremos Nos. 14 de 8 de septiembre de 1983, 31 de 19 de diciembre de 1983, 29 de noviembre de 1985 y 117 de 13 de septiembre de 1985 y 48 de 23 de junio de 1986, que admiten que los trabajadores retirados de sus fuentes de trabajo contra su propia voluntad, sin razón justificada, ó por motivos político-sindicales puedan demandar su reincorporación. Cabe resaltar que la jurisprudencia no admitió esa figura en los retiros voluntarios y tampoco en los retirados por causales de retiro forzoso contempladas en el art. 16 de la Ley General del Trabajo, como se desprende de los Autos Supremos Nos. 21 de 21 de septiembre de 1983, 32 de 19 de diciembre de 1983 y 9 de 7 de septiembre de 1984.<sup>45</sup>

### **3.5 EL DECRETO SUPREMO 21060 Y LA LIBRE CONTRATACION**

En este punto se analizará en forma específica la libre contratación como concepción doctrinal, el art. 55 del D.S. 21060, su constitucionalidad o inconstitucionalidad así como sus consecuencias en el papel del Estado, el empleo y los contratos de trabajo.

#### **3.5.1 LA LIBRE CONTRATACION . CONCEPCION DOCTRINAL**

Esta figura tiene su origen en la época del liberalismo, donde todas las relaciones humanas y en consecuencia, las relaciones laborales se basaron en la igualdad de las

---

<sup>45</sup> Ernesto Poppe Subieta, *Diccionario de Jurisprudencia Social*, Sucre, Editorial Judicial, 1991, pp. 471-477.

partes, en la autonomía de la voluntad y en la ley de la oferta y la demanda, permitiendo que fueran las partes involucradas las que fijaran las condiciones de trabajo sin ninguna limitación.

El ejercicio de la libertad de contratación y de la autonomía de la voluntad, permitieron que una de las partes, la más fuerte, impusiera las condiciones. El trabajador como parte más débil, no tenía otra alternativa que someterse a las mismas, al poseer solamente su fuerza de trabajo y la necesidad apremiante de mantener a su grupo familiar. Los resultados de esta libertad de contratación se tradujeron en condiciones laborales totalmente desfavorables en cuanto a salarios, horarios, ambientes de trabajo y otros.

La intervención del Estado y el Derecho del Trabajo surgieron como reacción para sustituir esta situación injusta en las relaciones laborales.

### **3.5.2 EL ART. 55 DEL DECRETO SUPREMO 21060**

La libre contratación es abordada en el Título III referente al Régimen Social, Capítulo I, Del Empleo y de la Relocalización, artículos 55 al 57.

El Artículo 55 ordena que:

“Las empresas y entidades del sector público y privado podrán libremente convenir o rescindir contratos de trabajo con estricta sujeción a la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario. Abroga los Decretos Supremos Nos. 7072 de 23 de febrero de 1965, 9190 de 23 de abril de 1970, 17289 de 18 de marzo de 1980 y Decreto Ley 17610 de 17 de septiembre de 1980”.

Del análisis de esta disposición, deducimos que el Decreto Supremo 21060 cuando pone en vigencia la libre contratación y rescisión de los contratos de trabajo, rescata la autonomía de la voluntad, la ley de la oferta y la demanda y la supuesta igualdad de las partes en las relaciones laborales. Es más, otorga plenas facultades al empleador para contratar y sobre todo a rescindir las relaciones laborales, es decir que en los hechos deja sin efecto el art. 16 de la LGT reconociendo el despido sin

causal justificada y por decisión unilateral del empleador, como una norma para la conclusión de los contratos de trabajo. Determinación que sin embargo, tiene la particularidad de ir acompañada de la exigencia del pago de los beneficios sociales así como del desahucio en favor del trabajador despedido, tal como prevé el artículo 13 de la LGT

De esta manera, el despido sin justa causa queda plenamente reconocido en el art. 55 del D.S. 21060 y se instituye en la modalidad general de despido; en ese contexto, deja de ser una medida de carácter excepcional que incluso podía ser revertida a través de un proceso judicial en casos específicos en el período anterior a la NPE.

Pese a ello, la libre contratación no constituye el desconocimiento total de los derechos laborales contenidos en la legislación vigente, como afirman muchos autores, aunque es indudable que éstos han quedado restringidos en su aplicación por cuanto la continuidad en el trabajo es uno de los requisitos para la existencia de los demás derechos y es precisamente éste el que ha sido más afectado, creando precariedad en las relaciones de trabajo, pues adicionalmente a todo lo indicado, la norma citada derogó expresamente disposiciones referentes a la estabilidad laboral.

Se puede afirmar que con la libre contratación y rescisión de los contratos de trabajo, doctrinalmente la legislación laboral boliviana continúa dentro de la estabilidad relativa reconocida por el tratadista Guillermo Cabanellas ó dentro de una estabilidad relativa impropia a decir del jurista Antonio Sánchez Vialard. Al mismo tiempo, queda claramente establecido que las reglas de entrada y salida de la estabilidad laboral han sido dejadas sin efecto, pues los contratos de trabajo, con la derogación de las normas señaladas en el art. 56 del D.S. 21060, imponen en la práctica el período de prueba de tres meses para la contratación de todo trabajador sin excepción, sea calificado o no, es decir que deja inexistente la regla de entrada. Asimismo, con el reconocimiento del despido sin causal justificada anula igualmente la regla de salida. Esta nueva situación de las relaciones laborales ha creado una completa inestabilidad en el trabajo dejando en un estado de indefensión al trabajador con respecto a su fuente de trabajo, consecuentemente lo obliga a aceptar

condiciones laborales desventajosas y a ceder en sus pretensiones con la finalidad de conseguir una fuente de trabajo que le permita por lo menos temporalmente conseguir ingresos para su subsistencia, aunque es innegable que desde siempre el contrato de trabajo fue en los hechos esencialmente un contrato de adhesión.

### **3.5.3 LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO SUPREMO 21060**

Aunque existe la discusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del art. 55 del D.S. 21060, no se ha interpuesto ninguna demanda específica contra el mismo, únicamente se han producido acciones de protesta así como manifestaciones de denuncia de su inconstitucionalidad y cuando se materializaron los despidos intempestivos en aplicación del D.S. 21060, los trabajadores optaron por demandar la restitución a sus fuentes de trabajo o pedir el pago de sus beneficios sociales con más el bono de “relocalización” que tuvo vigencia por un tiempo mayor al señalado en la disposición legal. Inclusive hasta el presente, su derogatoria constituye un punto fundamental de las peticiones y movimientos sociales. También la generalidad de los laboristas bolivianos coinciden en señalar al Decreto Supremo 21060 como la “negación del Derecho del Trabajo”, porque a su entender retrotrae las relaciones de trabajo hasta antes de su nacimiento cuando se consideraba al trabajo como una simple mercancía sujeto a la oferta y la demanda a través de la libre contratación.

Dicho esto, pasaremos a analizar si esta disposición legal entra o no en contradicción con el texto constitucional. Para ello es preciso tomar en cuenta las disposiciones contenidas en la Carta Fundamental sobre las relaciones de trabajo. Al respecto tenemos que en cumplimiento de los arts. 7-d) y e) así como el 157-I constitucional, el Estado protege el trabajo y el capital y dispone que la Ley regulará sus relaciones estableciendo normas sobre los contratos sean éstos individuales o colectivos, la indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

En ese sentido, el art. 55 del D.S. 21060 establece una nueva normativa de carácter general para los contratos de trabajo, en observancia de la facultad reguladora

establecida en el mencionado art. 157-I constitucional, reconociendo de esa manera la libre contratación y rescisión de las relaciones laborales, con la condición de adoptarla dentro del marco jurídico de la Ley General del Trabajo, su Reglamento y demás disposiciones complementarias, es decir que no desconoce los derechos emergentes del contrato de trabajo, porque no los suprime sino que ordena su cumplimiento, en respeto al art. 162-II de la Constitución que establece que los derechos y beneficios reconocidos en favor de los trabajadores son irrenunciables.

En cuanto al párrafo II del art. 157 del texto constitucional, se puede indicar que cuando dispone que corresponde al Estado **crear condiciones** que garanticen para todos posibilidades de ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y remuneración justa, no se está refiriendo en absoluto a garantizar una estabilidad laboral absoluta sino más bien a la adopción de políticas económicas destinadas a crear nuevas fuentes de trabajo que en lo posible sean de carácter permanente, sin desestimar la creación de empleos temporales, todo ello para conseguir que la población obtenga ingresos que le permitan tener una vida digna. En consecuencia, como quiera que el D.S. 21060 en su totalidad, instituye una nueva política económica que contempla entre sus objetivos el mejoramiento de vida de la población y la creación de una nueva realidad económica que permita la creación de nuevos empleos, va en concordancia con dicha norma constitucional.

A estos argumentos, se suma el hecho de que los principios doctrinales respecto a la estabilidad laboral, adoptados en la Constitución Política del Estado y en la Ley General del Trabajo nunca han reconocido la estabilidad laboral absoluta, al contrario, las relaciones de trabajo se rigieron siempre dentro de la estabilidad laboral relativa que evidentemente tiene diferentes categorizaciones, habiendo adoptado el art. 55 del D.S. 21060 uno de los más extremos, cuyo aplicación acrecienta la inseguridad en el trabajo y permite la generalización de los contratos temporales. Pese a ello, la norma analizada no es inconstitucional, por cuanto no contradice ni violenta las disposiciones de la Constitución Política del Estado y tampoco suprime los derechos sociales.



### 3.6 LAS CONSECUENCIAS DE LA LIBRE CONTRATACION

La libre contratación instituida en el art. 55 del D.S. 21060, tuvo implicaciones en el papel del Estado del Estado, en el empleo y en los contratos de trabajo, al haber actuado como un factor importante de transformación en las relaciones laborales, en concomitancia con otras medidas adoptadas por la NPE.

#### 3.6.1 EN EL PAPEL DEL ESTADO

La libre contratación, actuó como un mecanismo facilitador del proceso de racionalización del personal del sector público y permitió el despido intempestivo de grandes masas de trabajadores de las empresas públicas, con la finalidad de hacer viable el proceso de privatización. Es decir que coadyuvó directamente en la concreción de los objetivos de la NPE respecto a la reducción del tamaño del Estado, a sus nuevas funciones de director de la economía y a la no intervención en las relaciones laborales.

Efectivamente, el Estado dejó de ser el principal empleador, traspasando esa responsabilidad a la empresa privada (Cuadro No. 13). Empero, continúa ejerciendo la tutela de las relaciones laborales a través de los entes administrativos y judiciales creados con esa finalidad. Asimismo, mantiene su carácter interventor en el régimen salarial toda vez que a través de Decretos Supremos efectúa los incrementos salariales que rigen tanto para el sector público como privado y fija el salario mínimo nacional<sup>46</sup>, atribución que muchos tratadistas consideran que ya no debería ejercer, olvidando que Bolivia tiene suscrito el Convenio 131 de la OIT sobre fijación de salarios mínimos.

**Cuadro No. 13**  
**EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO**  
**PERIODO:1986-1999**

AÑO	Sector público	Sector Privado	Relación entre S. Público/privado
-----	----------------	----------------	-----------------------------------

<sup>46</sup> El D.S. 26047 de 12 de enero de 2001 fijó el salario mínimo nacional vigente de Bs. 400.

1986	220729	455264	0,48
1987	212188	557967	0,38
1988	204531	645453	0,32
1989	208848	648818	0,32
1990	n.d.	n.d.	-----
1991	n.d.	n.d.	-----
1992	n.d.	n.d.	-----
1993	n.d.	n.d.	-----
1994	n.d.	n.d.	-----
1995	n.d.	n.d.	-----
1996	169112	1228505	-----
1997	154085	1185788	0,13
1998	n.d.	n.d.	-----
1999	202621	1418343	0,14

**Fuente: Elaboración Propia en base a información  
INE, Min. De Hacienda y Min. de Trabajo**

Facilitó igualmente la negociación de las condiciones de trabajo entre partes sin intervención del Estado, aunque siempre en respeto del marco legal vigente.

Ahora bien, el Estado asumiendo plenamente su papel regulador, a través de las diferentes gestiones gubernamentales que se han sucedido, ha intentado incentivar la creación del empleo.

Con ese objetivo dictó numerosas disposiciones legales entre las que podemos citar el D.S. 21660 de 10 de julio de 1987 de Reactivación Económica, que pretendía que la inversión pública traducida en dotación de infraestructura física, apoyo a las exportaciones y reactivación del aparato productivo público ayudara al crecimiento económico. El D.S. 22407 de 19 de febrero de 1990 sobre Políticas de acción para consolidar la estabilidad y promover el crecimiento económico, el empleo, el desarrollo social y la modernización del Estado. El D,S. 22964 de 1 de noviembre de 1991 señalando Lineamientos Básicos de Lucha contra la Pobreza. Ley 2064 de 3 de abril de 2000 de Reactivación Económica que tiene la finalidad de movilizar el aparato productivo del país y asegurar mayores fuentes de trabajo y la Ley 2196 de 4 de mayo de 2001 que crea el Fondo Especial de Reactivación Económica (FERE) a favor de los sectores productivo, servicios, comercio y consumo, con el objeto de

reprogramar su cartera en el sistema financiero nacional, en procura de lograr mejores condiciones de desarrollo económico. Sin embargo, no se obtuvieron resultados positivos, como se desprende de los datos descritos en líneas precedentes, aunque los efectos de la Ley FERE no pueden adelantarse en virtud a su reciente promulgación.

De otro lado, desde el inicio de la NPE creó trabajos de carácter temporal a través del Fondo Social de Emergencia, el que fue sustituido en los noventa por el Fondo de Inversión Social, hoy por hoy en pleno funcionamiento.

Con el objeto de enfrentar el desempleo generado por la actual crisis económica, la presente gestión gubernamental aprobó el Plan Intensivo de Empleo (PIE) con el que proyecta crear 13 mil puestos de trabajo y así reducir la masa de desocupados existentes en el país<sup>47</sup>.

### **3.6.2 EN EL EMPLEO**

La libre contratación y la NPE determinaron un nuevo escenario laboral, pues el sector público que fuera el más importante empleador en la etapa previa al ajuste, se despojó de esa condición y procedió a la racionalización de su personal a través de despidos masivos de trabajadores en las instituciones y empresas públicas, fijando una política salarial acorde a la disponibilidad de sus recursos. El mayor impacto se manifestó en la actividad minera. La caída de precios de los principales minerales de exportación, en especial del estaño, obligó al Estado a apresurar su reordenamiento.

Se procedió al cierre de las minas no rentables y a la reducción de personal en aquellas donde existía un margen de rentabilidad aceptable. El número total de personas afectadas con estas medidas fue de 23.100 trabajadores, entre enero de 1986 y agosto de 1987; por su parte, en la minería privada fueron despedidos 5000 trabajadores.

---

<sup>47</sup> Publicación de Correo del Sur, Sucre, 9 de agosto de 2001.

**Cuadro No. 14**  
**POBLACION DESOCUPADA**  
**PERIODO:1986-1999**

AÑO	POBLACION DESOCUPADA	CRECIMIENTO %
1986	46.169	-----
1987	77.970	68,88
1988	103.480	32,72
1989	99.934	-3,43
1990	71.771	-28,18
1991	62.056	-13,54
1992	59.316	-4,42
1993	69.574	17,29
1994	38.780	-44,26
1995	47.472	22,41
1996	51.137	7,72
1997	62.035	21,31
1998	60.993	-1,68
1999	71.065	16,51

**Fuente: Elaboración Propia en Base a  
 Información del INE y UDAPE**

Esta medida afectó al trabajo en el sector público, así como la transferencia de las empresas estatales a través de la privatización y la capitalización, teniendo un crecimiento negativo desde 1985 hasta 1997. Sin embargo, en 1999 sufrió un incremento considerable alcanzando niveles similares a 1982 .

A su vez, la empresa privada asumió un papel protagónico en el desarrollo del aparato productivo. La libre contratación permitió que negocie los niveles salariales con el sector laboral, de acuerdo a la situación económica de cada empresa, al rendimiento de los trabajadores y al incremento salarial dispuesto por el gobierno.

Al mismo tiempo, con el objeto de minimizar los costos de producción -entre los que se encuentran los laborales-, y propender a la inserción competitiva en el mercado, el sector privado adopta “la modalidad de contratar y/o subcontratar

trabajadores en períodos cortos con el propósito de evadir las cargas sociales que establece la normatividad laboral<sup>48</sup>, esto incide en la expansión del trabajo temporal, la disminución del trabajo estable y por ende, en la precarización laboral<sup>49</sup>.

Posteriormente, con las políticas de privatización y capitalización los despidos continuaron siendo parte de la realidad nacional, quedando la mayoría de los trabajadores despedidos en la necesidad de sumarse a las filas del sector informal ó de desocupados, ante la carencia de empleos en el sector productivo. Las principales empresas capitalizadas como ENTEL; ENFE; ENDE y YPFB disminuyeron el nivel de empleo en un 7% en el período comprendido entre 1996 y 1999.<sup>50</sup>

**Cuadro No. 15**  
**POBLACION OCUPADA: ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS**  
**PERIODO:1986-1999**

<b>AÑO</b>	<b>POBLACION OCUPADA</b>	<b>ASALARIADOS</b>	<b>NO ASALARIADOS</b>
1986	675.993	373.667	302.326
1987	770.155	418.410	331.695
1988	794.781	397.549	397.230
1989	857.666	413.279	444.387
1990	921.338	460.306	461.032
1991	987.949	497.202	490.747
1992	1.015.703	503.719	511.984
1993	1.090.950	541.276	549.674
1994	1.195.363	586.304	609.059
1995	1.256.576	580.834	674.946
1996	1.397.617	607.880	789.737
1997	1.339.873	633.604	706.269

<sup>48</sup> Gary Montaña y otro, *Industria Boliviana*, La Paz, Editorial OFAVIM, 1993, p. 243

<sup>49</sup> La precarización laboral se expresa en la pérdida de calidad de ciertas condiciones de ocupación de la fuerza de trabajo, como ser: extensión de la jornada laboral, incremento del subempleo visible, sustitución de trabajadores permanentes por eventuales, sustitución de trabajadores de planta por trabajadores a domicilio, realización de contratos a destajo o por obra, expansión de la participación laboral de mujeres y niños, crecimiento de la inserción laboral sin medicación del mercado y otros (Larrazábal, 1993). Citado por Gary Montaña y otro, p. 245

<sup>50</sup> ENTEL redujo la planta de trabajadores de 2.100 en 1996 a 1.437 en 1999 y en ENFE de 573 en 1996 a 365 empleados en la actualidad. Datos publicados en *Ultima Hora*, La Paz, 7 de febrero de 2001.

1998*	1.421.111	668.797	752.314
1999	1.620.964	761.852	859.109

**\*Los datos del año 1998 fueron proyectados en base a los 10 años anteriores**

Fuente: Elaboración Propia en base a información del INE

En general, el ajuste y las reformas estructurales tuvieron repercusiones disímiles en el empleo. Disminuyó la población asalariada de un 59,42 por ciento en 1980 a un 47 por ciento a 1999, es decir que sufrió una caída del 12.42 por ciento.

**Cuadro No. 16**

**POBLACION OCUPADA: ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS**

**PERIODO:1986-1999**

AÑO	POBLACIÓN OCUPADA	ASALARIADOS	NO ASALARIADOS
1986	100,00	55,28	44,72
1987	100,00	54,33	43,07
1988	100,00	50,02	49,98
1989	100,00	48,19	51,81
1990	100,00	49,96	50,04
1991	100,00	50,33	49,67
1992	100,00	49,59	50,41
1993	100,00	49,62	50,38
1994	100,00	49,05	50,95
1995	100,00	46,22	53,71
1996	100,00	43,49	56,51
1997	100,00	47,29	52,71
1998	100,00	47,06	52,94
1999	100,00	47,00	53,00

**Fuente: Elaboración Propia en base a información del INE**

La esperanza para la creación de nuevos empleos también estuvo en la inversión internacional y nacional, pero ésta se limitó a financiar y mejorar rubros productivos ya existentes, sin tender a la creación de nuevas unidades productivas, consiguiendo de esta manera una excesiva concentración del ingreso que no permite su redistribución equitativa ni genera nuevas posibilidades de trabajo.

**Cuadro No. 17**  
**CUADRO COMPARATIVO ENTRE CREACION DE NUEVOS EMPLEOS Y POBLACION**  
**ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA)**  
**PERIODO:1986-1999**

<b>AÑO</b>	<b>PEA</b>	<b>NUEVOS EMPLEOS</b>	<b>RELACION</b>
1986	722.162	-15.682	-0,02
1987	848.125	94.162	0,11
1988	898.261	24.626	0,03
1989	948.422	62.885	0,07
1990	993.109	63.672	0,06
1991	1.050.005	66.611	0,06
1992	1.075.019	27.754	0,03
1993	1.160.524	75.247	0,06
1994	1.234.143	104.413	0,08
1995	1.304.048	61.213	0,05
1996	1.448.754	141.041	0,10
1997	1.401.908	-57.744	-0,04
1998	1.482.104	81.238	0,05
1999	1.692.039	199.853	0,12

**Fuente: Elaboración propia en base a información del INE y UDAPE**

El empleo en los años posteriores hasta nuestros días, ha tenido un crecimiento relativo en el sector formal, pero totalmente insuficiente en comparación a la población económicamente activa y es innegable que la desocupación abierta no ha crecido gracias a que la mano de obra desocupada ha sido absorbida por el sector informal urbano, de lo que se deduce que el problema no es el desempleo sino el subempleo en el contexto laboral nacional.

El problema del empleo se ha visto agravado en los últimos años por la crisis económica en que se debate el país. Uno de los sectores más afectados es el de la minería que con la dramática caída de los precios internacionales del estaño, zinc, plata, plomo oro y cobre, prevé que más de 10.000 trabajadores de la minería chica y cooperativista podrían quedar cesantes y que el cierre de 30 minas es casi inminente

si no se declara zona de desastre nacional a la economía minera<sup>51</sup>. Similares problemas tiene el sector agrícola, específicamente los productores de soya cuya producción excedentaria provocó la baja de los precios internacionales, por lo que ha pedido apoyo al gobierno en consideración a ser el área principal de exportaciones no tradicionales y a que en su funcionamiento emplean a más de 50.000 trabajadores.

Según los investigadores Bruno Rojas y Pablo Rossel, el sector empresarial para enfrentar la crisis y la disminución de la demanda, ha optado por “reducir y despedir personal, recortar salarios, aumentar horas de trabajo y eludir obligaciones con sus obreros como medidas de emergencia”<sup>52</sup>, además de apostar por la innovación tecnológica que le permita producir más sin aumentar personal estable. Consideran que el mismo fenómeno ocurrió en las pequeñas y medianas empresas vinculadas a la informalidad cuya competitividad depende de reducir los costos laborales a su mínima expresión. Concluyen que el universo de trabajadores que gozan de protección social, con contrato fijo y sueldo estable es cada vez más reducido y que esta tendencia se mantendrá en el corto y mediano plazo mientras se mantenga invariable el modelo económico<sup>53</sup>.

### **3.6.3 EN LAS RELACIONES LABORALES**

Antes de analizar el impacto de la libre contratación y libre rescisión de los contratos en las relaciones laborales, es preciso recalcar que esta figura pudo imponerse no sólo por acción del Poder Ejecutivo sino por el apoyo logrado a través de la jurisprudencia del Poder Judicial, que reconoció a través de sus fallos que el régimen de inamovilidad había sido abrogado por el art. 55 del D.S. 21060, el cual al instituir una NPE consagraba al régimen de la libre contratación y ponía en vigencia un nuevo orden laboral boliviano, pudiendo procederse al despido de los trabajadores en las empresas del sector público y privado, con fines de racionalizar el trabajo, sin otra condición que el pago de sus beneficios sociales de acuerdo a la Ley General del

---

<sup>51</sup> Correo del Sur, “La crisis de la minería en el país se profundiza” y “El descenso del precio del estaño es imparable”, Sucre, 3 y 10 de agosto de 2001.

<sup>52</sup> Citados por la publicación de Correo del Sucre, “Empresarios enfrentan la crisis despidiendo a sus trabajadores”, Sucre, 12 de julio de 2001.

<sup>53</sup> Ibid.



Trabajo y su Reglamento. Con ese criterio, la Corte Suprema de Justicia pronunció el Auto Supremo N° 256 de 30 de noviembre de 1987 al que le sucedieron muchos otros en el mismo sentido.<sup>54</sup>

Con ese respaldo, la libre contratación ha permitido la generalización de los contratos de trabajo temporales (de prueba, a destajo, a domicilio, por horas, subcontratos y otros) así como de los contratos de servicios y de obra que pertenecen al ámbito civil. De esta manera, la masa laboral que cuenta con trabajo estable y a tiempo indeterminado se ha reducido drásticamente, operándose de esta manera una transformación sustancial en las relaciones laborales, las mismas que actualmente se caracterizan por su precariedad.

Por otra parte, la racionalización del empleo en el sector público que se tradujo en el despido de miles de trabajadores y en el cierre de diversas instituciones del Estado, redujo la población trabajadora protegida por la Ley General del Trabajo, toda vez que la mayoría de los despedidos no fueron absorbidos por el empleo formal sino por la microempresa relacionada con el sector informal cuyo funcionamiento se mantiene en general al margen de las leyes laborales. Adicionalmente, los trabajadores de algunas instituciones descentralizadas del Estado que estaban bajo la tutela de las leyes laborales, pasaron a regirse por el Estatuto del Funcionario Público y su Reglamento.

Asimismo, ha limitado los derechos sociales de los trabajadores reconocidos en la Constitución y las leyes, pues aquellos derechos emergentes de un empleo estable y a tiempo indefinido como la indemnización, las vacaciones, el aguinaldo, los bonos de producción y otros, ya no tienen vigencia en los contratos temporales, a lo que se suma que en general, la mano de obra precaria está al margen de la seguridad social, provocando el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Poppe, op. cit., p. 467

<sup>55</sup> Isaac Sandoval Rodríguez, "Propuestas para la Reforma de la Ley General del Trabajo", 1999.

La libre contratación conllevó al debilitamiento de las organizaciones sindicales, las que han perdido vigencia y poder en su capacidad negociadora, instituyéndose en algunas empresas capitalizadas la negociación colectiva para establecer los términos y condiciones de trabajo. Este tipo de acuerdos aseguran la estabilidad de los trabajadores en su fuente de trabajo dentro de la vigencia del mismo, dependiendo su recontractación y permanencia de su desempeño y competitividad.<sup>56</sup>

En conclusión, la libre contratación ha afectado la estabilidad laboral y los derechos sociales emergentes de la misma, asimismo, ha permitido la extensión y flexibilidad de la jornada laboral en determinados sectores, disminuyendo los costos laborales y condicionando la permanencia en el empleo a la aptitud e idoneidad de los trabajadores. Es decir que con esta figura, las relaciones del trabajo se han adaptado en gran medida a las nuevas exigencias internacionales ya que una de las finalidades de la nueva organización del trabajo es la reducción de costos para impulsar la eficiencia y la competitividad.

Esta situación hace imprescindible el análisis y la promulgación de una nueva ley que reformule las relaciones de trabajo de acuerdo al nuevo contexto económico internacional, respetando los derechos sociales consagrados constitucionalmente así como los Convenios Internacionales suscritos con la OIT, de manera que su vigencia esté basada no sólo en su promulgación sino en su aplicación general y objetiva en las relaciones laborales.

---

<sup>56</sup> La capitalizada ENTEL fue la primera empresa que suscribió Convenios Colectivos de Trabajo, en 1996 y 1997, estableciendo como requisito para la estabilidad laboral, la productividad, deseos de superación y adaptabilidad al cambio de los empleados. Impuso igualmente horarios flexibles de entrada y salida o semanales.

# CAPITULO IV

## PERSPECTIVAS DE LA LEGISLACION BOLIVIANA EN MATERIA LABORAL

Los cambios en la legislación laboral están íntimamente ligados al nuevo concepto de flexibilidad en las relaciones del trabajo, que hacen necesaria su comprensión doctrinal, para luego de efectuar una comparación con la libre contratación vigente pasar a describir y analizar las diversas propuestas de reforma, toda vez que no existe ningún proyecto oficial sobre el tema a pesar de que el gobierno puso en funcionamiento el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales con ese objeto, el que fue disuelto sin haber conseguido un resultado exitoso.

### 4.1 LA FLEXIBILIDAD LABORAL. GENERALIDADES Y CONCEPTO

La discusión sobre este tema se ha iniciado durante la década de los ochenta, asociándolo al debate sobre el paro. Surgió en los Estados Unidos de Norteamérica y durante la década mencionada se expandió por los demás países, hasta considerarse su adopción como una necesidad urgente para paliar el problema del desempleo, llegando a formar parte de las medidas de ajuste de segunda generación impuestas por los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En general, “flexibilidad” se entiende como “capacidad de adaptación a circunstancias diversas y tiene, en términos generales, una connotación positiva<sup>57</sup>”. Es así que este término se lo ha utilizado para realizar cambios y lograr determinadas metas en las relaciones laborales. En consecuencia, la flexibilización significa

---

<sup>57</sup> Albert Recio, *Trabajo, personas, mercados*, Barcelona, Editorial Icaria, 1997, p. 161.

“adecuar la norma a los nuevos cambios en los procesos productivos”<sup>58</sup>.

Para los economistas, la no adaptación supone una rigidez que conlleva necesidades sociales insatisfechas y constituye una de las principales causas del desempleo.

## **4.2 FORMAS DE FLEXIBILIDAD**

Como en las relaciones laborales intervienen trabajadores asalariados y empresas, la necesidad de adaptación podría provenir de cualquiera de estas partes; sin embargo la flexibilidad tendiente a satisfacer necesidades particulares de los trabajadores es mínimamente considerada, al contrario de lo que sucede con la flexibilidad destinada a satisfacer las necesidades de las empresas, que siguiendo a Albert Recio podemos denominarla como la “flexibilidad desde el punto de vista empresarial”<sup>59</sup>, dentro de la cual este autor distingue las siguientes modalidades:

### **4.2.1 FLEXIBILIDAD CUANTITATIVA**

Su objetivo es reducir los costos salariales de la empresa y para ello busca que la fuerza de trabajo de ésta se adapte a las variaciones de la producción.

En otros términos, podemos señalar que esta forma de flexibilidad tiene como “elemento crucial la disponibilidad de las personas a adaptarse a las órdenes empresariales: se trabaja cuando, cómo, dónde, a las horas que a las empresas les interesa, aceptando los trabajadores adoptar un comportamiento plástico”<sup>60</sup>

Puede ser: Externa e Interna.

---

<sup>58</sup> Isaac Sandoval Rodríguez, “La necesidad de una nueva Ley General del Trabajo”, en *Cuadernos de Diálogo Social*, núm. 2, La Paz, 1999, p. 4

<sup>59</sup> Recio, op. cit., p. 162

<sup>60</sup> Ibid., p. 164

#### 4.2.1.1 FLEXIBILIDAD CUANTITATIVA EXTERNA

Abarca todas las medidas que tienden a adecuar la planta de trabajadores contratados por la empresa a las variaciones del volumen de producción, de manera que esta planta se incremente cuando aumente la producción y se reduzca cuando ésta cae y son:

**-Las diferentes clases de contratos temporales que permiten la contratación de personal por el tiempo necesario para cubrir necesidades particulares de la actividad empresarial, entre los que se encuentran los contratos de obra, por el tiempo que dure la obra o actividad, de temporada, para tareas estacionales o de duración limitada, de interinato, para suplir a un trabajador que se encuentra con baja o acudir a las empresas de trabajo temporal para satisfacer necesidades específicas.**

**-Abaratar los costes de ajuste de las empresas,** tanto en lo relacionado a la contratación de personal (búsqueda, selección y formación) como al despido (indemnizaciones). Lograría una situación similar a la del empleo temporal, porque al ser bajos los costos de contratación y de despido, se incrementarían con mayor facilidad las contrataciones en épocas de crecimiento y los despidos en épocas de crisis.

**-Contratos a tiempo parcial,** para cumplir actividades que por sus características no precisan de una jornada de trabajo normal, el **sector servicios** es el mas representativo de estos contratos pues su requerimiento se concentra en determinados días y horas y se procede a la contratación del personal necesario para esos períodos, a los que se les cancela por el tiempo trabajado.

#### 4.2.1.2 FLEXIBILIDAD CUANTITATIVA INTERNA

El objetivo de estas medidas es conseguir que la empresa pueda utilizar su planta de

trabajadores en diferentes actividades y de esta manera utilizar plenamente su capacidad de trabajo. Este tipo de personal es conocido como muy flexible, se caracteriza porque reduce la necesidad de realizar nuevas contrataciones de personal externo y porque en muchos casos, con un número fijo de trabajadores, permite a la empresa lograr mayores volúmenes de producción.

Dentro de estas medidas podemos citar:

**-Movilidad geográfica**, que permite trasladar a un trabajador, en forma permanente o temporal, a otro centro de trabajo, para de esta manera satisfacer las necesidades cambiantes de cada centro. Es aplicable sólo en las empresas que tengan múltiples plantas o sucursales como el sector bancario.

**-Movilidad ocupacional**, que permite que un trabajador cambie de puesto de trabajo en un mismo centro laboral y tenga la capacidad de desempeñar diversas tareas. Esta movilidad busca que no exista una definición rígida de las categorías laborales.

**-Adaptación de la jornada laboral**, tiende sobre todo a establecer dos formas:

**-Crear nuevos turnos de trabajo**, como ser nocturnos, festivos, etc., con la probabilidad de intercambiar de turno a los trabajadores; o

**-Modificar la jornada laboral según las épocas del año**, alargándola o disminuyéndola según la etapa sea de mayor o menor demanda. Su finalidad es la utilización más intensiva de los medios de producción (ya que los turnos aseguran un uso continuado de los mismos) o la adaptación a las necesidades de la clientela (Ej. Servicio de 24 horas).

#### **4.2.2 FLEXIBILIDAD CUALITATIVA**

Se basa en que la capacidad de adaptación a las nuevas necesidades productivas depende de la calificación profesional y la cooperación entre los diferentes

trabajadores de una empresa. Se fija en los cambios de la demanda sobre el tipo de productos y la necesidad de su innovación.

#### **4.2.3 FLEXIBILIDAD SALARIAL**

Busca adecuar los salarios a las circunstancias y de esta manera permitir que las empresas adapten los costos salariales. Puede tener las siguientes formas:

**-Flexibilidad macroeconómica**, que considera que la masa salarial nacional debe adecuarse a la situación económica general .

**-Flexibilidad microeconómica**, sugiere variar los salarios de acuerdo a la situación particular de cada empresa o sector. Propugna la negociación salarial sectorial y en última instancia “la fijación unilateral de salarios por las empresas”<sup>61</sup>.

**-Variabilidad del salario individual**, propone que el salario del trabajador se divida en dos partes, una parte fija mínima y otra variable, dependiente de un elemento particular, como la productividad individual, los méritos del trabajador o los resultados de la empresa.

#### **4.2.4 MOVILIDAD GENERAL**

Que se traduciría en la capacidad de adaptación de los habitantes de un país a los cambios económicos que se presenten, trasladándose de zonas deprimidas a otras productivas (movilidad geográfica) o cambiando de una actividad laboral improductiva a otra en expansión (movilidad ocupacional).

### **4.3 LA FLEXIBILIDAD LABORAL EN LATINOAMÉRICA**

La reforma laboral exigida a los países latinoamericanos se orienta en dos direcciones: Una dirigida a la reducción de beneficios del trabajador para ofrecer

---

<sup>61</sup> Recio, op. cit., p. 165.

mayor competitividad al empresario y otra, destinada a brindar una administración más flexible de la empresa por el empleador, que “suponga un ejercicio más amplio del poder de dirección e incluso de los sistemas de contratación, de duración y terminación de la relación laboral<sup>62</sup>”. Otros proyectos de flexibilidad pretenden reconocer la autonomía de la voluntad de los trabajadores para negociar libremente las condiciones de trabajo, extremo que afecta al principio protector del Derecho del Trabajo basado en la desigualdad de las partes contratantes.

Cabe recalcar que algunos países ya han adoptado estas reformas y otros a pesar de haber adquirido el compromiso de hacerlo, continúan estudiando y dilatando su acogimiento.

Los argumentos para implementar en los países de la región la flexibilidad en el campo laboral se asientan principalmente en la globalización, la tecnología, el libre mercado y la desocupación existente, bajo el supuesto de que esta medida facilitará la creación de empleos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

#### **4.4 PROPUESTAS PARA UNA NUEVA LEGISLACION DEL TRABAJO EN BOLIVIA**

Al igual que en el resto de las naciones, estas ideas sobre la flexibilidad laboral en Bolivia se encuentran en discusión, dando lugar a que durante los últimos años surja la decisión de dictar una nueva Legislación del Trabajo a instancias de los organismos internacionales, aunque hasta la fecha no existe un anteproyecto de ley que pueda ser motivo de análisis y discusión entre las partes involucradas.

Sin embargo, con el objetivo de conocer las propuestas que podrían ser acogidas en la nueva normativa, es primordial hacer referencia a los siguientes trabajos: “Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral” elaborado por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), “Contra la flexibilización por la

---

<sup>62</sup> Rolando Murgas Torrazza, “Globalización, Flexibilización y Cláusulas Sociales”, Conferencia



defensa y mejora de la legislación laboral” preparado por la Plataforma por el Derecho del Trabajo (PDT) y el “Proyecto de Ley General del Trabajo” elaborada por la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad, Social Filial Bolivia (AIDTSS).

#### **4.4.1 “CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE LA LEGISLACION LABORAL” DE LA UDAPE”<sup>63</sup>**

Este documento, ha sido objeto de gran polémica a nivel nacional y se constituye sin duda en uno de los más importantes por cuanto refleja la posición del empresariado boliviano respecto a la flexibilidad laboral. Plantea la necesidad de introducir modificaciones en la Ley General del Trabajo y en su Reglamento para sustituir la rigidez de muchos de sus elementos con normas mas flexibles, que impulsen la creación de nuevos y mejores empleos, mayores inversiones y un crecimiento mas acelerado de la economía nacional, que permita enfrentar al altamente competitivo entorno internacional.

Justifica la necesidad de reformar la actual legislación laboral a través de los siguientes argumentos: La existencia de innumerables disposiciones incorporadas a la Ley General del Trabajo; el tratamiento desigual de las partes componentes de la relación laboral debido a su carácter proteccionista en favor de los trabajadores; la aparición de nuevas formas de contratos que han dado origen a numerosas reglas de excepción; la falta de correspondencia entre la legislación y el nuevo papel del Estado y el tratamiento inadecuado de los contratos, beneficios sociales, derechos y responsabilidades con relación al sistema vigente. Afirma que el nuevo ordenamiento debe definir claramente su campo de cobertura, especificar el papel de los distintos actores sociales y coadyuvar en el mejoramiento de la calidad y la cantidad del empleo.

Por otra parte, mantiene que las legislaciones laborales modernas deben sustentarse

---

dictada en Santa Cruz de la Sierra, Abril de 1999

<sup>63</sup> Editado por la Fundación Milenio en 8 de marzo de 1997

en principios económicos porque afectan no sólo a trabajadores y empleadores, sino a potenciales empleados e inversionistas cuya participación incidirá también en los niveles de desarrollo económico y que las economías modernas o de mercado, relacionan el empleo con el nivel de competitividad de las empresas. Para mejorar la competitividad considera de carácter prioritario revisar y reducir los costos laborales e incrementar la productividad, mediante la optimización de la calidad de la educación, la capacitación laboral y la innovación tecnológica.

Expresa que la teoría moderna del mercado laboral reconoce que se requiere tanto del mercado como de una adecuada forma de institucionalidad laboral, es decir que acepta que no es suficiente el funcionamiento del mercado para que los salarios reflejen la productividad del trabajador, sino que ello se logrará a través de las organizaciones sindicales y la negociación colectiva o con buenas relaciones laborales, dando lugar al Estado para fijar remuneraciones mínimas.

En cuanto al Estado, afirma que debe desempeñar un nuevo rol dentro de las relaciones laborales, proporcionando un marco jurídico adecuado que contenga normas mínimas dentro de las cuales las partes tengan la posibilidad de definir en forma autónoma las condiciones de trabajo; ejerciendo una apropiada fiscalización.

Individualiza como los mas significativos problemas del mercado laboral boliviano los siguientes:

- La baja productividad y la deficiente calificación de la mano de obra.
- Los elevados índices de subempleo que traen como consecuencia niveles bajos de ingreso.
- La segmentación del mercado laboral.

Establece un diagnóstico de los principales defectos que sufre la legislación laboral vigente, entre los que menciona:

- El clima de incertidumbre y el bajo nivel de aplicabilidad debido a que está

compuesta de innumerables disposiciones contradictorias, desordenadas, duplicadas, de distinta jerarquía, que representan un obstáculo a la inversión privada.

-Los elevados costos laborales que genera, provocando el incumplimiento de muchas disposiciones en la práctica, además de impedir la mayor creación de empleos permanentes con salarios mas elevados. Los costos mas significativos son el desahucio, los aportes a los distintos fondos, el aguinaldo, la prima anual, las vacaciones, el tratamiento de excepción del trabajo de la mujer, los sobrecargos por horas extras, trabajo nocturno así como en domingos y feriados y los costos de retiro. Este último punto ocasiona que el empleador celebre contratos temporales para evadir el pago del desahucio, dando lugar a la eventualidad del empleo. Estima que una reducción de estos costos que representan una carga para el empleador, favorecerá la contratación permanente y la competitividad de las empresas.

-Instituye una intervención exagerada del Estado en las relaciones laborales. Sobre todo en temas que deberían ser objeto de negociación entre las partes, como sucede con el pago de primas anuales, bonos de antigüedad y producción.

-Finalmente, considera que existe una legislación inadecuada sobre las organizaciones sindicales, la negociación colectiva y la huelga.

En una crítica mas puntual, se refiere a las diferentes normas en las que considera necesarias las reformas, efectuando las siguientes recomendaciones:

**-Respecto a la jornada de trabajo, descansos y horas extras.** Establecer una jornada laboral ordinaria máxima de 48 horas semanales como regla general, exceptuando de ella a los empleados que desarrollen actividades discontinuas e intermitentes o sean staff de confianza entre otros. Eliminar la jornada especial de 40 horas semanales para las mujeres, así como la jornada de trabajo nocturno y los sobrecargos sobre este tipo de trabajo. Mantener el acuerdo entre partes para el uso de las horas extraordinarias, que no deberán exceder de un máximo de 4 horas diarias, con lo cual la jornada diaria no sería superior a las 12 horas. Disminuir el

recargo de la hora extra de un 100% a un 50% o a un 25%.

**- Sobre el descanso semanal y las vacaciones.** Incorporar mayores casos para autorizar el trabajo los domingos y sábados después de las 13 horas. Eliminar el recargo por trabajar en esos días si la jornada tiene una duración de 8 horas. Disponer que la cuarta parte por lo menos de los descansos de un semestre sean dominicales. Otorgar la posibilidad de que por acuerdo de partes, se trabaje en forma continuada hasta tres semanas sin descanso. Disminuir el tiempo de vacaciones desde 15 días hábiles hasta un máximo de 20 días hábiles y permitir que puedan acumularse hasta dos vacaciones o puedan ser compensadas en dinero.

**-Sobre las remuneraciones, primas anuales, tratamiento a la mujer y otros.** Propone eliminar la prima anual o alternativamente que sea pagada en forma mensual. Reducir los bonos de antigüedad a la mitad de su nivel actual para cooperar con la estabilidad en el empleo y eliminar otros bonos. Eliminar las normas discriminatorias respecto a la mujer.

**-Sobre los contratos a plazo.** En los contratos a plazo determinado, permitir su suscripción con trabajadores que vayan a desempeñar tareas permanentes y propias de la empresa. Mantener el plazo máximo de un año para este tipo de contratos, la posibilidad de una sola renovación para que después el trabajador se convierta en permanente. Reconocer la condición de permanente a los trabajadores que hayan trabajado en forma discontinua por más de dos contratos a plazo, en un período de 12 a 15 meses.

**-Establecer mecanismos que aseguren la libertad de trabajo y de contratación.**

**-Sobre la terminación de los contratos de trabajo. Mantener la libre contratación.** Reducir el tiempo de preaviso de tres meses a un mes. Normar que el empleador deposite las provisiones por indemnizaciones en una institución bancaria para que el trabajador pueda cobrar cuando sea despedido. Instaurar un seguro de desempleo que actualmente no existe. Disminuir los costos de despido para permitir

a las empresas readecuar sus dimensiones de operación a los cambios de condiciones del mercado.

**-Sobre las organizaciones sindicales, negociación colectiva y otros temas.**

Disminuir el número de trabajadores requerido para organizar un sindicato, para permitir su conformación en empresas más pequeñas. Establecer la duración máxima de los dirigentes en sus cargos de mandato sindical y que la remuneración de éstos no esté a cargo de la empresa, sino directamente de los trabajadores que los eligieron como dirigentes. La existencia de mecanismos que aseguren la libertad de trabajo y de contratación. Asegurar la libertad de trabajo y de contratación, eliminando la pertenencia obligatoria a un colegio de profesionales, asociación o gremio, para desempeñar ciertas actividades.

**-Modificar los procedimientos de negociación colectiva,** para que las partes cuenten con plena autonomía para determinar sus condiciones de trabajo y remuneraciones dentro de los marcos legales. Elegir jueces arbitrales privados cuya imparcialidad otorgue confianza a ambas partes. Establecer los incrementos salariales en base a la productividad de la empresa.

**4.4.2 DOCUMENTO “CONTRA LA FLEXIBILIZACION, POR LA DEFENSA Y MEJORA DE LA LEGISLACION LABORAL” DE LA PDT<sup>64</sup>**

Este trabajo fue elaborado por la Plataforma por el Derecho del Trabajo (PDT), organización interinstitucional compuesta por diversas organizaciones sindicales, no gubernamentales y la Asamblea de Derechos, fundada el 24 de agosto de 1998 con el objetivo de fortalecer el cumplimiento de los principios protectivos del trabajo y proponer políticas públicas que mejoren la cobertura y calidad del empleo en el país.

La estructura de la propuesta comprende cuatro áreas: Disposiciones Generales, Derecho Individual del Trabajo, Derecho Colectivo del Trabajo y Disposiciones Finales.

Entre las **disposiciones generales**, indica que la ley debe cubrir a todo trabajador asalariado, con excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, dejando sin efecto las exclusiones que contempla la actual legislación. Debe continuar siendo de orden público, de cumplimiento obligatorio, irrenunciable, así como de aplicación preferente y excluyente de otras normas jurídicas, para que de esta manera no se dejen sin protección ni se burlen los derechos de los trabajadores, como sucede actualmente. Debe incluirse en ella los principios fundamentales del Derecho Laboral.

En cuanto al **derecho individual del trabajo**, refiere que en que los derechos laborales surgen desde que se inicia la prestación del trabajo, debiendo tener los mismos derechos tanto los trabajadores a plazo fijo como los permanentes. Que la duración del contrato de trabajo debe ser indefinida y permanente. Señala los requisitos que debe contener el contrato de trabajo y propugna:

-**La supresión del término de prueba** porque ha dado lugar a la proliferación del empleo eventual.

-**El respeto a la estabilidad laboral**, porque permite una mayor calificación de la fuerza de trabajo, mayor rendimiento y productividad.

-**El reconocimiento de los mismos derechos a los trabajadores a plazo fijo y a los permanentes**, para que de esta manera los costos laborales sean similares en ambos casos, reduciendo la tendencia a contrataciones eventuales ilegales.

-**En cuanto a la ruptura de la relación laboral**, propone que se reconozca la indemnización por tiempo de servicios a todos los trabajadores, desde el inicio de la relación laboral, cualquiera sea la causal de la rescisión del contrato, calculándose de la misma manera que se hace actualmente.

---

<sup>64</sup> Publicado el 1° de mayo de 1999

-Por lo demás, mantiene casi en su totalidad las normas actuales en cuanto a la jornada laboral, vacaciones, sobrecargos, primas, beneficios sociales, entre otros.

#### **4.4.3 PROYECTO DE LEY GENERAL DEL TRABAJO DE LA AIDTSS<sup>65</sup>**

Este trabajo de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Filial Bolivia, se diferencia de los anteriores porque no sólo efectúa diagnósticos y sugerencias sino que elabora un proyecto alternativo de legislación para que sea discutido por las partes componentes de las relaciones laborales. Su objetivo es sistematizar la Ley, modernizar su lenguaje jurídico y adecuarla a los cambios operados en el sistema de relaciones de trabajo como efecto de las mutaciones económicas y sociales.

Al ser un proyecto bastante amplio ya que consta de 336 artículos, sólo se comentarán las principales reformas propuestas con especial énfasis en los tipos de contrato, y las formas de rescisión de los contratos de trabajo.

**-Reconoce el pago de las horas extraordinarias** con el recargo del 50%.

**-Establece normas especiales de protección a la mujer.** Mantiene la estabilidad de la trabajadora embarazada hasta que el hijo haya cumplido 12 meses, así como la licencia por maternidad y el permiso de lactancia con algunas variaciones.

**-Sobre la jornada de trabajo,** establece que no deberá exceder de 40 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual. Otorga la posibilidad a las empresas de crear un banco de horas para regular la duración de la jornada según las necesidades de producción o de demanda de servicios. Con ello podrá reducirse la duración del trabajo en grados de baja actividad, sin reducción de salario, existiendo un crédito de horas a favor del empleador a ser utilizado en etapas de alta actividad, con el límite de 10 horas diarias de trabajo.

---

<sup>65</sup> Publicado el 1° de abril de 2000

-**La indemnización** por retiro voluntario debe ser satisfecha independientemente de la antigüedad. Los trabajadores despedidos por causa justificada serán indemnizados con el equivalente de 15 días de trabajo por año de servicio prestado.

-**Reconoce el derecho sindical** y prohíbe la conformación de dos sindicatos en una misma empresa ó que un trabajador pertenezca a dos entes sindicales. La cuota sindical se descontará del salario del trabajador mensualmente por la Empresa y se conceden una serie de medidas de protección para los representantes de los trabajadores. También reconoce las organizaciones de los trabajadores y la posibilidad de afiliación de trabajadores independientes a un sindicato.

-**El período de prueba** permite que sea concertado por los convenios colectivos respectivos y a falta de estipulación en el convenio, su duración no podrá exceder de tres meses. No rige en los contratos de duración determinada, por temporada y por conclusión de obra.

.**Los salarios** serán estipulados libremente, según la calidad y cantidad del servicio. En ningún caso serán menores a los fijados como mínimo por la autoridad competente. A trabajo igual, corresponde igual salario.

-**Los contratos de trabajo**, los divide por el tiempo de duración en contratos por tiempo indefinido, a plazo determinado, por obra o servicios determinados, por temporada o de campaña y eventual por circunstancias de la producción. Entre los contratos especiales o singulares instituye los contratos de aprendizaje, a tiempo parcial, a domicilio y de interinidad. Reconoce igualmente la movilidad geográfica del personal como dentro del mismo centro empresarial o en otro diferente de carácter temporal en calidad de cesión transitoria.

-**Instaura como causas de extinción de la relación de trabajo** la voluntad de ambas partes, la voluntad de una de las partes y causas ajenas a la voluntad de las partes.



-**Define como despido** al acto unilateral del empleador de poner fin a la relación de trabajo, sea con causal justificada prevista en la Ley o sin ella.

-**Establece el preaviso de Ley para los casos de despido**, con diferentes plazos según la duración de la relación de trabajo. Pone en vigencia esta figura para los contratos a plazo indefinido y también a tiempo determinado, por temporada, por conclusión de obra o eventual, en los casos en que se quiera dar por concluida la relación antes que se cumpla el contrato.

-**En el despido injustificado**, obliga al empleador a pagar indemnización sustitutiva del preaviso, la indemnización por tiempo de servicios, aguinaldo y prima si correspondiera.

#### **4.5 PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LAS RELACIONES LABORALES**

A través de la Carta de Intenciones suscrita con el Fondo Monetario Internacional en enero de 1988, el gobierno boliviano adquirió el compromiso de dictar una nueva Ley o Código del Trabajo a la brevedad posible. Para que este objetivo no provoque reacciones adversas de los sectores sociales involucrados y mas bien se consiga llegar a un acuerdo entre el Estado y los sectores laboral y empresarial, el ente estatal concibió el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, dependiente del Ministerio del Trabajo con la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se dio a la tarea de difundir las ventajas que brindaría una legislación laboral más flexible.

La participación de la OIT tuvo el objeto de armonizar el proyecto final con los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Bolivia con esa organización, con la finalidad de que la nueva legislación respete los derechos sociales reconocidos a través de documentos internacionales.

Empero, la actual crisis económica en que se encuentra el país, sumada a los conflictos sociales hizo que este proyecto haya sido cancelado a mediados del año 2000, ante el riesgo de provocar mayores reacciones sociales contra el gobierno cuya gobernabilidad ha sido muy difícil de mantener. Por los motivos expuestos, la reforma a las leyes laborales se encuentra paralizada a pesar del compromiso adquirido por el Estado con los entes internacionales, siendo posible que se retome esta determinación en la próxima gestión gubernamental.

#### **4.6 COMENTARIOS**

La flexibilidad laboral surge como nueva corriente doctrinal a consecuencia de la nueva realidad económica y tecnológica que ha modificado sustancialmente los cánones del aparato productivo y de servicios en el mundo desarrollado, donde la eficiencia y la competitividad son el baluarte máspreciado para participar ventajosamente en el proceso de globalización. Ese nuevo escenario ha transformado las relaciones laborales ante el surgimiento de nuevos tipos de contratos de carácter temporal e igualmente, con la exigencia de mano de obra calificada, polivalente y adaptable. Se puede afirmar que la flexibilidad laboral cualitativa y cuantitativa en sus diferentes modalidades, tiene un fin esencialmente económico cual es lograr la reducción de los costos de producción para el sector empresarial, aunque no se debe perder de vista que la flexibilidad cuantitativa interna y la flexibilidad cualitativa favorecen la permanencia en el empleo de los trabajadores.

Como quiera que los organismos internacionales han exigido entre los cambios estructurales que los países latinoamericanos adopten la flexibilidad laboral, los diversos sectores del país han presentado sus planteamientos al respecto, los cuales tienen características diferentes y es claro que responden a diferentes objetivos.

La proposición de la UDAPE formula sustanciales reformas a la Ley vigente. En cuanto al trabajo, exige la jornada de 48 horas semanales de acuerdo al Convenio sobre Horas de Trabajo No. 1 suscrito por Bolivia con la OIT, pero pretende que la

jornada máxima de trabajo sea de 12 horas diarias en contravención del Convenio NO. 30 de la OIT, que establece que las horas de trabajo diarias no podrán exceder de 8 por día, pudiendo extenderse hasta un máximo de 10 horas por un lapso no mayor a 30 días al año, salvando excepciones tanto de carácter permanente por la naturaleza del empleo como temporales ocasionadas por accidentes, casos de fuerza mayor u otras circunstancias especiales. Pide la disminución de las vacaciones de 30 días como señala la Ley vigente, a 15 o 20 días hábiles, también la legalización de los contratos a plazo determinado para tareas permanentes y propias de la empresa. Propugna el mantenimiento de la libre contratación y la eliminación de las normas protectivas para la mujer por considerarlas discriminatorias y de alto costo para el empleador, ignorando el Convenio No. 103 sobre la protección de la maternidad.

Con la intención de reducir los costos laborales promueve la disminución de los pagos actuales por horas extraordinarias del 100 % al 50% ó al 25%, la eliminación de la prima anual y de los recargos por el trabajo en sábados en la tarde y domingos; la reducción del 50% de los bonos de antigüedad; la rebaja del preaviso de tres meses a un mes y la disminución de los costos de despido.

En síntesis, esta propuesta motiva a intensificar el trabajo y abaratar su costo, a través de la libre contratación y los recortes a los derechos de los trabajadores vigentes hasta ahora, desconociendo incluso en algunos casos los Convenios de la OIT suscritos por Bolivia.

Por su parte, la PDT no promueve grandes cambios a la legislación actual, pues postula el respeto a los principios del Derecho del Trabajo y a la estabilidad laboral, con la particularidad de que esta normativa amplíe su aplicación a todos los sectores asalariados.

Finalmente, el trabajo de la AIDTSS en forma más sistematizada ha recortado el costo de algunos derechos sociales y ha introducido distintas formas de la flexibilidad laboral que reconocen las últimas corrientes doctrinales. Reconoce la movilidad funcional horizontal y vertical así como una serie de contratos temporales

nuevos como el contrato a domicilio, de interinidad y otros. Al contrario de la prohibición de contratar eventualmente trabajadores para rubros propios de la empresa prevista en nuestra Ley vigente, la contempla no en forma general como pretende la UDAPE, sino sólo para los casos de incremento de demanda y por una duración máxima de 12 meses. Contrariamente a la propuesta de la PDT sobre la eliminación del período de prueba, deja su tiempo de duración al convenio entre partes, fijándola en un máximo de tres meses. Sin embargo concuerda con esa entidad sobre las formas de finalización del contrato de trabajo y establece normas respecto al despido justificado e injustificado. Empero, aplica una escala para el preaviso, asimilando el tiempo de 90 días que rige en la actualidad para los trabajadores que tengan más de 10 años de servicio. Promueve el trabajo de 40 horas semanales con descanso semanal de sábado en la tarde y domingo con carácter general y mantiene la protección a la maternidad, a diferencia de la UDAPE que pretende una jornada semanal de 48 horas en las que indistintamente se incluyan los sábados y domingos con un descanso semanal de 24 horas así como la eliminación de medidas protectivas de la mujer.

Del análisis realizado, se distinguen tres tendencias marcadas, una, de parte de la empresa privada que en aras de la productividad y competitividad de las empresas busca no solo recortar sino eliminar muchos derechos sociales aún a costa de desconocer Convenios Internacionales, con el propósito de minimizar los costos laborales e intensificar el trabajo. La segunda, de los trabajadores, que tiende en general a mantener los derechos reconocidos en la actual normativa laboral buscando ampliarla a todos los sectores asalariados. Y la tercera, como propuesta académica, que incorpora la flexibilidad laboral en sus distintas formas pero respetando los derechos sociales y los Convenios Internacionales.

El valor de estas propuestas radica en que sirven para el diálogo e intercambio de ideas, de forma que se pueda negociar y mejorar las alternativas estudiadas para lograr una normativa laboral de consenso.

Es destacable también la actuación del Estado, que con el objeto de promover la

discusión sobre la flexibilidad laboral, en una posición bastante coherente, implementó el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, a pesar de haber sido posteriormente disuelto, sin que durante su vigencia se hubieran logrado resultados concretos.

No obstante lo anotado, la necesidad de reforma de la legislación laboral es patente, pues su antigüedad así como su ampulosidad hace que contenga normas contradictorias y formas de trabajo en total desuso. Además de ser menester la inclusión en su texto de las nuevas formas de contratación existentes hoy en día, para que éstas se ajusten a la ley y no existan en forma marginal y sin ninguna regulación como sucede en el presente con la vigencia de la libre contratación.

Aunque esta reforma está promovida por los organismos internacionales, existe la posibilidad de adecuar los cambios a la realidad nacional. Para ello es preciso un análisis conjunto del problema laboral, sin posiciones extremas, donde las partes involucradas negocien y cedan sus pretensiones, en aras de un marco legal racional y actualizado. De lo contrario, la reforma se efectuará sin la intervención de los actores principales y será impuesta a través de una ley modelo, como ha sucedido con otras disposiciones legales.

También hay que reconocer que la flexibilidad y el consiguiente recorte de los costos laborales no llevan automáticamente a la competitividad, ya que la misma está condicionada a otros factores como la situación estratégica de un país, la mano de obra calificada, la tecnología, la calidad. De manera que restringir el tema de la competitividad sólo a la flexibilidad laboral es un error que pretende solucionar un problema en forma totalmente sesgada. Sobre esta base, la empresa privada debe encarar profundos cambios en su estructura, adquirir nueva tecnología y asumir la responsabilidad de capacitar a su personal. En otras palabras, debe asumir el rol protagónico en la producción, invertir para optimizar sus resultados y no centrar su eficiencia sólo en la flexibilidad del trabajo y en el apoyo gubernamental como sucede en el presente, en consecuencia, es necesario abordar el tema de la producción y la competitividad en conjunto, para analizar todos sus componentes y

alentar los cambios necesarios en todos los factores de la producción.

Por último, el costo laboral en el país constituye uno de los más bajos del mundo y el recortarlo indiscriminadamente puede elevar los índices de pobreza desde ya bajos y preocupantes. La mayoría de la mano de obra no es calificada y la escasez de empleo formal incrementa la creación de trabajos por cuenta propia sobre todo en el sector informal, al margen de las normas laborales.

Todos estos aspectos deben ser tomados en cuenta al momento de formular una nueva legislación laboral.

# CONCLUSIONES

1. La Constitución Política del Estado vigente, consagra y reconoce los derechos sociales además de garantizar su cumplimiento y respeto. La Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario han sido concebidos de acuerdo a los fundamentos del Derecho del Trabajo, tomando como referente la desigualdad de las partes y la debilidad del trabajador en las relaciones laborales, dando lugar a que el Estado asuma su tutela.

El Estado Boliviano en la etapa previa a la Nueva Política Económica reconoce la estabilidad laboral relativa “de salida”, donde el trabajador sólo podía ser despedido por una causal justificada contenida en el artículo 13 de la Ley General del Trabajo y de su Reglamento. Caso contrario, podía demandar ante la autoridad competente el pago de su indemnización e inclusive en la reincorporación a su fuente de trabajo aún sin el consentimiento del empleador en determinadas y especiales situaciones como ha reconocido tanto la ley como la jurisprudencia de esa época.

La dificultosa situación económica que se traducía en despidos y cierres de empresas, provocó la evolución de las normas laborales hacia una mayor protección de la estabilidad de los trabajadores en sus fuentes laborales, dictándose el Decreto Supremo N° 17289 de 18 de marzo de 1980 que fue a reconocer la estabilidad laboral “de entrada” a empleados con una específica formación académica o que hubieran sido contratados mediante exámenes de oposición y competencia, al prohibir que éstos se sometieran a un término probatorio de tres meses para recién ser ratificados en sus puestos de trabajo.

Sin embargo, toda esta estructura jurídica protectora de la permanencia en el empleo, dio un cambio brusco con el Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985, el cual marca un hito en la realidad boliviana al adoptar nuevas concepciones en el campo económico, político e institucional, trastocando en el aspecto jurídico toda la normativa vigente respecto a la permanencia en el empleo, al dejar sin efecto ipso

facto el artículo 13 de la Ley General del Trabajo y su Reglamento, además de derogar expresamente otras normas que protegían la estabilidad en el empleo, sometiendo las relaciones laborales a la única regla de la libre contratación y rescisión de los contratos laborales.

Con ello, la contratación a tiempo indeterminado que era la regla en el régimen laboral, pasó a ser la excepción y si bien doctrinalmente hablando, las relaciones de trabajo continúan dentro de la estabilidad relativa, en los hechos la permanencia en el empleo ha desaparecido toda vez que tanto la estabilidad de “entrada” como la “de salida” han quedado supeditadas a la voluntad del empleador, quien tiene plena potestad para iniciar y terminar la relación de trabajo en el momento que estime conveniente, sin aducir justa causa, con lo que la precariedad e inseguridad del empleo se ha instituido; situación que ha sido apoyada por la jurisprudencia dictada por la Corte Suprema.

Además, la libre contratación tiene como consecuencia la vigencia restringida o la desaparición de los demás derechos laborales que se fundan precisamente en el contrato de trabajo a tiempo indeterminado, pues la continuidad y la estabilidad determinan el nacimiento de otros derechos sociales, como las vacaciones, aguinaldos, indemnización por tiempo de servicios y otros.

Por otra parte, la libre contratación de acuerdo al estudio doctrinal desarrollado en el presente trabajo, podría catalogarse como una desregulación de las relaciones laborales y una flexibilidad extrema de las mismas al permitir que las nuevas formas de contratación, que no están reguladas debidamente, existan y se desenvuelvan al margen de la normativa vigente. Ahora bien, como la implementación de esta figura abarata sin lugar a dudas los costos de ajuste de las empresas, es claro que la libre contratación comparte los objetivos de la flexibilidad cuantitativa externa que busca disminuir los gastos de contratación y de despido, facilitando así la contratación y el despido de trabajadores, que deriva en la precariedad del empleo.

El compromiso y la necesidad de contar con una nueva legislación laboral se hace



patente ante la existencia de innumerables disposiciones a veces reiterativas y hasta contradictorias entre sí en la Ley General del Trabajo, su Reglamento y demás disposiciones. Como el Estado no ha mostrado un punto de vista oficial, aunque se supone que está de acuerdo en flexibilizar las normas laborales, palmariamente existen dos tendencias: La del sector laboral que defiende a ultranza la estabilidad laboral y la continuidad de las normas vigentes, a pesar de su notoria inobservancia y la propuesta del sector empresarial que busca la institucionalización de la libre contratación, la generalización de los contratos a plazo fijo en las actividades propias de las empresas, la reducción de los costos laborales así como de otros derechos que benefician al trabajador, todo en aras de la competitividad.

La flexibilidad laboral es una nueva forma de concebir y adaptar el Derecho del Trabajo a las necesidades actuales, a los cambios económicos, que irán a modificar pero en ningún momento a desconocer los derechos de las partes involucradas en la relación laboral. A decir del Dr. Rolando Murgas Torazza, “oportunas deben ser las posiciones centradas que no nieguen que frente a los cambios se impone el examen de la capacidad de adaptación del Derecho del Trabajo, pero sin que ello entrañe la liquidación en su esencia de esta disciplina y la vuelta pura y simple al derecho civil”<sup>66</sup>.

La tendencia en la región es implantar la flexibilidad laboral con el propósito de disminuir los costos de producción traducidos en una reducción cuantitativa de beneficios de los trabajadores, aumentar la competitividad y tener un manejo mas flexible de la empresa por parte del empleador inclusive en los sistemas de contratación, duración y terminación de la relación laboral. Sin embargo, algunas tendencias flexibilizadoras pretenden dar mayor cobertura a la autonomía de la voluntad, lo que atentaría de plano al principio protector del Derecho del Trabajo y a la necesidad de limitar la libertad de contratación.

Existen formas de flexibilidad laboral que favorecen la estabilidad en el empleo,

---

<sup>66</sup> Conferencia pronunciada en el VII Congreso Nacional Ordinario de la AIDTSS realizado en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia en abril de 1999

como es el caso de la flexibilidad cuantitativa interna, donde el trabajador tiene una formación múltiple que le permite permanecer en la empresa desarrollando diferentes actividades según los requerimientos coyunturales de la misma, pero esta modalidad supone el concurso de otros factores como una formación profesional y una capacitación del personal por las instancias pertinentes, que no están siendo enfrentados debidamente por el gobierno ni por la empresa privada.

La nueva legislación al adoptar diversas modalidades de flexibilidad, debe respetar los derechos fundamentales de las personas contenidos en la Constitución Política del Estado y los Convenios Internacionales suscritos y aprobados por Bolivia, propugnando a su protección y observancia; debe incorporar también las nuevas formas de contrato, establecer claramente los derechos y las obligaciones de las partes además de las instancias que garanticen su cumplimiento.

La participación y cooperación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituye una garantía de índole externa para que la nueva legislación se encuadre en el respeto de los derechos sociales, instancia totalmente válida ante la debilidad del sindicalismo nacional.

La flexibilización laboral es una figura tomada para un tipo de producción flexible propia del mundo desarrollado, que por la exigencia internacional debe imponerse en nuestros países, donde la industrialización nunca se asentó totalmente y donde el nuevo tipo de producción en base a la tecnología tampoco se encuentra generalizada.

2. Los cambios experimentados en el Estado Boliviano, han respondido desde siempre a las corrientes económicas, jurídicas y de desarrollo dominantes en el contexto internacional durante una época determinada.

La tendencia minimalista o de “achicamiento” del Estado también ha respondido al nuevo modelo económico imperante en el contexto mundial y al condicionamiento de las entidades internacionales de crédito. Su transformación se ha dado en el

---

contexto político, económico y social. Ha dejado de ser el Estado protector, paternalista y principal empleador del pasado para ejercer funciones de supervisión, regulación y dirección de las relaciones económicas, traspasando a la empresa privada la responsabilidad en la creación de nuevos empleos. En el aspecto laboral ha reconocido la libre contratación donde el empleador adquiere la ventaja de contratar y despedir indiscriminadamente al trabajador, en desmedro de otros derechos sociales.

Esta reestructuración del aparato estatal y de la economía del país tiene como objetivo adecuarse al sistema económico mundial e ingresar al proceso de globalización dirigido por el mundo desarrollado. Empero, la participación boliviana en el señalado proceso globalizador es completamente marginal debido a su situación de país productor de materias primas.

Un aspecto positivo de la reestructuración del Estado constituye la determinación específica de sus atribuciones y de los entes a su cargo, con el apoyo de las disposiciones jurídicas pertinentes, que tienden a conseguir un administración estatal eficiente.

La premisa de que el desarrollo económico trae consigo el desarrollo social no es evidente, en todo caso el ajuste ha ocasionado graves problemas sociales traducidos en el incremento del desempleo y la pobreza. En el aspecto social, el nuevo Estado en una segunda fase, ha tomado a su cargo la educación y la salud de manera primordial y aunque ha incrementado la inversión pública en estos rubros no ha logrado aún los resultados de un verdadero progreso social.

Con el apoyo de las entidades crediticias internacionales, ha enfocado el “desarrollo con equidad” desde el punto de vista estructuralista propugnado por la CEPAL, que considera necesario y fundamental el apoyo estatal para evitar la concentración del ingreso y conseguir su distribución equitativa. El Estado es el que debe asumir esta responsabilidad, pues los resultados que busca la economía y la industria son utilitaristas en atención a su propia naturaleza.

La competitividad del mercado exige un capital humano calificado, cuya formación debe apoyar el Estado en los diferentes niveles de educación que están a su cargo así como la empresa privada según sus nuevos requerimientos.

Las relaciones laborales y los derechos de cada una de las partes deben ser regulados por el ente estatal, quien a través de la legislación y de sus órganos administrativos y jurisdiccionales debe continuar velando por el respeto de los derechos fundamentales de su población, entre los que se encuentra el derecho al trabajo permanente, máxime si la actual tendencia internacional es el reconocimiento de nuevos derechos fundamentales a favor del individuo, como son los derechos colectivos o de tercera generación.

La escasez de empleo y la pobreza en el país, son problemas estructurales que se agudizaron durante la crisis, pero que el Estado trató de balancear con la absorción de gran cantidad de mano de obra en el servicio público y en las empresas estatales, resultando insuficiente esta decisión frente a la gran masa desocupada cuyo excedente se ubicó en el sector informal urbano. Sin embargo, las medidas de ajuste de la Nueva Política Económica, se tradujeron en el incremento del desempleo, por el despido masivo de distintos sectores de trabajadores que fueron a sumarse al sector informal.

La Nueva Política Económica ha sido exitosa a nivel macroeconómico, ha conseguido detener la inflación, tener un tipo de cambio estable, fomentar las inversiones, tener una tasa de crecimiento del 3 al 5 por ciento anual, que lamentablemente bajó ostensiblemente en estos últimos años ante la recesión de la economía tanto a nivel internacional como nacional. Empero estos datos económicos que en un momento fueron favorables no se tradujeron en la equitativa distribución del empleo, o la disminución de la pobreza, ni en la creación de nuevos empleos, por lo que la deuda social continúa pendiente y requiere de nuevas políticas estatales destinadas a conseguir estos fines. En los últimos años, con la nueva crisis que atraviesa el país, todos los problemas señalados de falta de empleo, pobreza y

magros ingresos se han agudizado, acudiéndose a medidas similares para paliar esta situación a través de la creación de empleos eventuales por parte del ente gubernamental.

En cuanto a la empresa privada, se puede afirmar que no ha asumido el rol protagónico que le otorga hoy la NPE y su competitividad no ha mejorado con el uso de la libre contratación de manera generalizada, centrándose en algunos rubros minoritarios pese a que el Estado le ha otorgado una serie de garantías, beneficios y un marco jurídico acorde. Actualmente, se encuentra atravesando por una profunda crisis a raíz de los problemas económicos internacionales y nacionales.

Algunos estudiosos señalan que el Derecho del Trabajo está destinado a desaparecer y que será sustituido por el Derecho Civil o por un nuevo Derecho. Esta afirmación no es valedera desde ningún punto de vista, pues es evidente que todas las ramas jurídicas están sometidas a una evolución, dado que vivimos en un mundo cambiante en el que surgen continuamente nuevas realidades. La transformación del Derecho del Trabajo, al estar relacionado íntimamente con la economía y ser el trabajo un factor de la producción, se ha llevado a cabo en forma conjunta con esta ciencia y es de esta manera que debe asumirse su cambio, por otra parte, su existencia aunque con innovaciones necesarias, subsistirá mientras exista el trabajo subordinado.

Para concluir, es importante recalcar que los logros de la humanidad deben servir precisamente al ser humano, al individuo común cuya existencia depende de un trabajo o de un empleo. El sistema actual tiene como actores principales a la economía y al mercado, cuando el actor principal, el fin último de toda actividad humana debe ser ante todo el hombre y su bienestar.

## BIBLIOGRAFIA

Afcha, Gonzalo y otros, “La Política Antiinflacionaria de choque y el mercado boliviano: El caso boliviano” en *Análisis Económico*, Ediciones UDAPE, La Paz, 1987.

Arce, Carlos y otros, Empleo y Salarios: El círculo de la pobreza, CEDLA Programa de Ajuste Estructural N° 5, Edobol, La Paz, 1993.

Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad, Social Filial Bolivia (AIDTSS), Proyecto de Ley General del Trabajo, Santa Cruz, 1° de abril de 2000.

Cajías, Huascar J., La política social boliviana: una aproximación extensiva, en *Contribuciones 1/97*, pág. 55-87, CIEDLA, Buenos Aires, 1997.

Calderón Fernando, Mario R. Dos Santos, Sociedades sin atajos, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995.

Cartas, José M., Además del ajuste, la reforma social, en *Contribuciones 1/94*, pág. 31-58, CIEDLA, Artes Gráficas Buschi S.A., Buenos Aires, 1994.

Convenio Colectivo de Trabajo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), La Paz, junio de 1997.

Convenios de la OIT ratificados por Bolivia en “*Cuadernos de Diálogo Social N° 5*”, Ediciones Pirámide, La Paz, 1999.

Escóbar Llanos, Flavio C., Bolivia: cambio estructural, ajuste fiscal y costo social en *Contribuciones 1/94*, pág. 59-78, CIEDLA, Artes Gráficas Buschi S.A., Buenos Aires, 1994.

Gaceta Oficial de Bolivia, Nos. 1430, 1431 y 1432, Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985; La Paz, 1985.

George Satt, La globalización y el sector privado en “*Cuadernos de Diálogo Social N° 6*”, Ediciones Pirámide, La Paz, 1999.

Guillermo Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1976.

Javed Burki Shahid y Guillermo E. Pérez, “La hora de la reforma institucional”, *Estudios del BM sobre América Latina y el Caribe*, Washington, 1998.

Jiménez Cevallos, Fernando, Perspectivas de la Economía Boliviana, Talleres Gráficos Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre, 2000.

Jost, Stefan y otros, *La Constitución política del Estado Comentario Crítico*, Creas S.R.L., La Paz, 1998.

Laís Abramo, *Transformaciones del empleo y el trabajo en el contexto de los procesos de ajuste, Capítulos Octubre-Diciembre 1997*, Gráficas Franco S.R.L., Caracas, 1997.

Laserna, Roberto, “Los impactos del ajuste estructural en Bolivia” en *Los pequeños países de América Latina en la Hora Neoliberal*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

Lazarte, Jorge y Mario Napoleón Pacheco, *Bolivia: Economía y Sociedad 1982-1985*, Editorial OFAVIM, La Paz 1992.

Mayorga, René Antonio, “Democratización y modernización del Estado Boliviano”, en *Cuadernos del CEBEM*, N° 4, Editorial Huellas S.R.L., La Paz, 1991.

Montaño, Gary y Carlos Villegas, *Industria Boliviana*, Editorial OFAVIM, La Paz, 1993.

Montes, Pedro, *El desorden neoliberal*, Editorial Trotta S.A., Madrid 1996.

Morales, Juan Antonio, *Cambios y Consensos Neoliberales en Bolivia*, La Paz, 1996.

Murgas Torrazza, Rolando, *Globalización, Flexibilización y Cláusulas Sociales*, Conferencia dictada en Santa Cruz de la Sierra, Abril de 1999.

Neves Mujica, Javier “La estabilidad laboral en la Constitución de 1993”, *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*, No. 11, Editorial Visual Service S.R.L., Lima, 1995.

Oficina Internacional del Trabajo, *Reforma Económica, crecimiento y empleo, Capítulos Octubre-Diciembre 1997*, Gráficas Franco S.R.L., Caracas, 1997.

Oporto Castro, Henry, *Reiventando el Gobierno*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1998.

Plataforma por el Derecho del Trabajo (PDT), *Contra la flexibilización por la defensa y mejora de la legislación laboral*, La Paz, 1° de mayo de 1999.

Poppe Subieta, Ernesto, *Diccionario de Jurisprudencia Social*, Editorial Judicial, Sucre, 1991.

Publicaciones de Correo del Sur, Sucre, abril a septiembre de 2001.

Recio, Albert, *Trabajo, personas, mercados*, Editorial Icaria, Barcelona, 1997.

Sandoval Rodríguez, Isaac, “Propuestas para la Reforma de la Ley General del Trabajo”, 1999.

- “La necesidad de una nueva Ley General del Trabajo”, Cuadernos de Diálogo Social N° 2, La Paz 1999.
- Legislación del Trabajo, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1995.
- Relaciones de Trabajo en Bolivia, Editorial Universitaria, Santa Cruz, 1997.

Solís Antezana, Adolfo, Lineamientos de Políticas y Programas de Empleo en Bolivia, *Capítulos Octubre-Diciembre 1997*, Gráficas Franco S.R.L., Caracas, 1997.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral, Fundación Milenio, La Paz, 8 de marzo de 1997.

Uriarte, Oscar Ermida, El Derecho del Trabajo y las relaciones laborales en “*Sindicalismo Latinoamericano, entre la renovación y la resignación*”, págs. 48 a 55, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

Vásquez Vialard, Antonio, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Astrea, Tomo II, Buenos Aires, 1986.