

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
"PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN DE ANTIGUOS ESTUDIANTES NO
GRADUADOS"



MONOGRAFÍA

*"NECESIDAD DE REGULAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA
HUELGA DE MAESTRAS Y MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO
PLURINACIONAL"*

POSTULANTE:
TUTOR:

FRANZ ALBERTO ALANOCA HUANCA
DR. HERNÁN MARIO CLAVEL SALAZAR

La Paz - Bolivia
2012

A Yoyi

*Agradezco a mi papá Alberto y mi mamá Juana,
por darme la vida, principio de toda realización humana.*

*También agradezco a la Carrera de Derecho,
personificada en sus docentes, en particular al Dr. Hernán Mario Clavel Salazar,
por la formación jurídica y orientación académica que me brindaron en mis años de
estudiante universitario y durante la preparación de este trabajo.*

RESUMEN

El presente trabajo consta de cuatro capítulos. El primero, luego de presentar una introducción metodológica, ofrece una revisión conceptual e histórica del derecho del trabajo, entendido como aquella rama de la ciencia jurídica que surgió bajo determinadas condiciones materiales de producción, con la preocupación teleológica de brindar tutela a los miembros de la sociedad en situación laboral de subordinación y dependencia; y cuyos principios doctrinales fueron desarrollándose hasta lograr su incorporación en la legislación positiva de los Estados contemporáneos.

El segundo, presenta una aproximación teórica a un derecho colectivo que se constituye en un mecanismo procedimental para equilibrar intereses antagónicos, que de no componerse, amenazarían con perturbar el orden y la paz social, tan necesarias para una convivencia armoniosa: el derecho a la huelga. Asimismo se enfrasca en un debate doctrinal del alcance de este derecho a sectores de trabajadores cuyas actividades -catalogadas como públicas- presentan las características esenciales de un trabajo subordinado y dependiente, como es la labor de maestras y maestros del servicio educativo público; pero que por voluntad del legislador están inhibidos de ejercer legalmente este derecho.

El tercer capítulo brinda un abordaje teórico de la actividad educativa, entendida como los esfuerzos desplegados por una sociedad en la cualificación de sus recursos humanos, para garantizar su propia viabilidad. También contiene un análisis del modelo educativo puesto en vigencia por Ley N°70 "Avelino Siñani - Elizardo Pérez", Ley de la Educación boliviana, resaltando el grado de responsabilidad estatal en la formación sistemática de sus habitantes.

El cuarto y último capítulo, hace referencia a la necesidad de regular el ejercicio del derecho a la huelga de maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional boliviano, debido a la práctica consuetudinaria y al margen de la ley que de este derecho hacen los docentes. La propuesta de reglamentación pretende conciliar derechos constitucionalizados, el derecho a la huelga y el derecho a la educación, creando un mecanismo arbitral idóneo e imparcial.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO	5
DERECHO DEL TRABAJO	5
1.1. Definición	5
1.2. Justificación histórica de la aparición del derecho del trabajo	6
1.3. Naturaleza jurídica	7
1.4. Trascendencia política y económica	7
1.5. División.....	8
1.5.1. Derecho individual del trabajo	8
1.5.2. Derecho colectivo del trabajo	8
1.5.2.1. Derecho de asociación sindical.....	9
1.5.2.2. Conflicto colectivo	11
1.5.2.3. Negociación colectiva	13
CAPÍTULO SEGUNDO	15
DERECHO A LA HUELGA	15
2.1. Definición.	15
2.2. Antecedentes históricos.....	16
2.3. Consideraciones teóricas respecto a la huelga.....	17
2.4. Diversas posiciones estatales frente a la huelga	17
2.4.1. Sistema de huelga delito o régimen de prohibición	18
2.4.2. Sistema de huelga libertad o régimen de tolerancia	18
2.4.3. Sistema de huelga derecho o régimen de reconocimiento y tutela	18
2.4.3.1. Modelo contractual	19
2.4.3.2. Modelo laboral	19
2.4.3.3. Modelo de ejercicio <i>erga omnes</i>	19
2.5. Clases de huelgas	19
2.6. Régimen legal del derecho a la huelga en el Estado Plurinacional de Bolivia.....	21
2.7. Situación jurídica de maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional boliviano.....	23

2.8. Discusión doctrinal sobre la huelga de funcionarios públicos	25
CAPÍTULO TERCERO	28
EDUCACIÓN.....	28
3.1. Los múltiples conceptos de educación	28
3.2. Educación y sociedad	30
3.3 Concepto de pedagogía.....	31
3.4. Sistema de la pedagogía	32
3.4.1. Pedagogía teórica	33
3.4.1.1. Pedagogía general o sistemática	33
3.4.1.2. Pedagogía histórica	33
3.4.2. Pedagogía tecnológica.....	34
3.4.2.1. Metodología educativa.....	34
3.4.2.2. Organización educativa	34
3.5. Pedagogía política y política pedagógica	35
3.6. Régimen legal de la educación en Bolivia.....	36
3.7. Sistema Educativo Plurinacional boliviano	36
3.7.1. Modelo educativo	37
3.7.1.1. Bases de la educación sociocomunitaria y productiva.....	38
3.7.1.2. Fundamentos teóricos de la educación sociocomunitaria productiva.....	40
3.7.1.2.1. Fundamentos políticos	40
3.7.1.2.2. Fundamentos filosóficos y sociológicos	40
3.7.1.2.3. Fundamentos epistemológicos.....	41
3.7.1.2.4. Fundamentos psicopedagógicos.....	42
3.7.1.3. Fines y objetivos	43
3.7.2. Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional	44
3.7.2.1. Formación de Maestras y Maestros del SEP.....	44
3.7.2.2. El perfil profesional de Maestras y Maestros	45
CAPÍTULO CUARTO.....	48
NECESIDAD DE REGULAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA HUELGA DE MAESTRAS Y MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL BOLIVIANO	48
4.1. Conflictos colectivos y huelga ilegal de maestras y maestros del SEP	48

4.2. Insuficiencia de regulación para el ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del SEP.....	49
4.3. Dimensión constitucional del problema.....	50
4.4. Colisión de derechos de los actores directos e indirectos de los conflictos colectivos de Maestras y Maestros del SEP	52
4.5. Admisión del derecho y sus limitaciones.....	53
4.6. Propuesta de complementación del Parágrafo VIII, Artículo 2, de la Ley de la Educación N° 070 "Avelino Siñani - Elizardo Pérez"	54
4.7. Proyecto de Reglamento de ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del Sistema Educativo Plurinacional.....	55
CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	62

NECESIDAD DE REGULAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA HUELGA DE MAESTRAS Y MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL

INTRODUCCIÓN

JUSTIFICACIÓN

La vigencia del Estado de Derecho, como aquel factor que garantiza o busca garantizar la convivencia pacífica de los integrantes de una determinada sociedad, implica la adhesión consciente y voluntaria de la población a la observancia debida de los preceptos jurídicos; pero también exige de quienes detentan el poder político, la implementación de mecanismos idóneos para la aplicación efectiva de los derechos reconocidos a los seres humanos en el decurso de su historia, derechos inherentes a las cambiantes condiciones materiales de producción económica de la sociedad.

Tal la situación de algunos derechos laborales, como el derecho a la huelga, reconocido constitucionalmente en el ordenamiento jurídico boliviano, en consonancia con la progresiva evolución socio-económica seguida por el Derecho del trabajo; pero que, sin embargo, no se plasma en la realidad fáctica por estar supeditado a engorrosos trámites administrativos, en algunos casos, o por la inexistencia, sencillamente, de un procedimiento, en otros, que permita su ejercicio de manera legal.

No obstante ese reconocimiento constitucional del derecho a la huelga, establecido en el Artículo 53 de la Constitución Política boliviana -vigente desde el 7 de febrero de 2009- sectores mayoritarios, por no decir la totalidad, de trabajadores con relaciones laborales de dependencia y subordinación, reivindican sus aspiraciones económicas ejercitando acciones directas y de hecho, como la suspensión de sus actividades de trabajo, sin cumplir con las formalidades establecidas en la legislación especial de la materia, es decir, infringiendo la ley y, consecuentemente, exponiéndose a sufrir sanciones. Pero, más aún, otros sectores de la sociedad, como el de las Maestras y Maestros del Magisterio

Público, pese a que desarrollan actividades bajo una relación de dependencia, subordinación, por cuenta ajena y a cambio de una remuneración económica, es decir, cumpliendo las notas esenciales de una relación laboral, son catalogados como empleados públicos quedando al margen de los alcances de la Ley General del Trabajo, único mecanismo que establece, aunque -como ya se dijo- con un complicado procedimiento, la vía administrativa para efectuar huelgas legales.

En el debate doctrinal sobre la posibilidad de reconocer o no a los empleados públicos el derecho a la huelga, se admite la posibilidad de una postura en sentido afirmativo; pero a condición de establecer un distingo fundamental: la noción de función de autoridad diferenciada de la noción de función de gestión, quienes asuman la función de autoridad, por las mismas particularidades del puesto no tendrían posibilidad de ejercitar el derecho a la huelga; pero quienes desempeñen sus actividades laborales en la función de gestión si estarían facultados de acogerse al derecho a la huelga para la reivindicación de sus aspiraciones económicas y profesionales.

Por esta razón se plantea la posibilidad de regular el ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del Sistema Educativo Plurinacional del Estado boliviano; considerando el rango constitucional del mismo y el reconocimiento estatal del derecho a la sindicalización, efectuado en el Parágrafo VIII del Artículo 2 de la Ley de la Educación No. 70 “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”, presupuesto necesario del ejercicio de los derechos colectivos laborales. Como antecedente existe un convenio de hace años atrás que faculta a las Maestras y Maestros a ingresar en “huelga automática” en caso de que sus haberes del mes considerado no sean cancelados hasta el día ocho del siguiente mes; pero esta normativa no permite tutelar otras aspiraciones sectoriales.

El reconocimiento de los derechos laborales colectivos debe ser sistemático y su incorporación en el ordenamiento jurídico coherente, a fin de plasmar en la realidad concreta la defensa de estos derechos por la vía, entre otros, de la paralización legal de actividades del magisterio.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Establecer la necesidad de regular el ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del Sistema Educativo Plurinacional (SEP), en caso de conflictos colectivos reivindicatorios.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar la vigencia del derecho a la huelga en el ordenamiento jurídico del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Determinar la insuficiencia de normativa jurídica existente que permita a Maestras y Maestros del SEP el ejercicio eficaz y oportuno del derecho a la huelga.
- Proponer la redacción de una reglamentación específica para el ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del SEP, en caso de conflictos colectivos reivindicatorios.

PROBLEMATIZACIÓN

En esta propuesta de investigación se tratará de establecer la necesidad de reglamentar la huelga en el SEP; considerando que el derecho a su ejercicio, como la facultad legal de suspender actividades; goza, en general, de reconocimiento constitucional; pero, en el ámbito educativo en particular, si bien existe normativa legal para determinados casos, ésta es insuficiente e impide plasmar en la realidad concreta ese derecho. Se tiene como límites temporales de esta investigación, la publicación de la "nueva" Constitución Política del Estado boliviano, sucedida en febrero del año 2009 hasta tres gestiones posteriores; y como límite espacial, las ciudades de La Paz y El Alto, porque sus organizaciones sindicales son la vanguardia de las luchas del magisterio urbano.

A propósito de resolver el dilema propuesto se plantean las interrogaciones que siguen.

PREGUNTA GENERAL

- ¿Existe la necesidad de regular el ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del SEP, en caso de conflictos colectivos reivindicatorios?

PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- ¿El derecho a la huelga tiene vigencia en el ordenamiento jurídico del EPB?
- ¿Es suficiente la normativa jurídica existente que permita a Maestras y Maestros del SEP ejercer el derecho a la huelga?
- ¿Es necesario reglamentar específicamente el ejercicio de la huelga de Maestras y Maestros del SEP, en caso de conflictos colectivos reivindicatorios?

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La labor investigativa consistió en la revisión histórico-jurídica y análisis del derecho a la huelga, procurando su aprehensión intelectual a partir de su evolución, su esencia, sus relaciones con otros ámbitos del Derecho del Trabajo y las posibilidades de su verificación objetiva en la realidad social.

También se efectuó una aproximación teórica analítica-sintética al Sistema Educativo del Estado Plurinacional de Bolivia.

Finalmente se propone la creación de una normativa específica para regular el derecho a la huelga de Maestras y Maestros del SEP, a través del método de las construcciones jurídicas.

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO DEL TRABAJO

1.1. Definición

Son varias las definiciones ensayadas por los autores a momento de señalar las características que especifican este campo del derecho, así para Julio J. Martínez Vivot “el derecho del trabajo es el conjunto de principios y normas que rigen las relaciones de trabajo subordinado y retribuido entre empleadores y empleados, ya sean éstas de carácter individual o colectivo”.¹ Para Antonio Vázquez Vialard el derecho del trabajo "se puede definir (...) como la rama jurídica que disciplina las relaciones que se dan a raíz del trabajo humano dirigido o (prestado en 'relación de dependencia')".² Según Eugenio Pérez Botija el “...derecho del trabajo o su sinónimo derecho laboral, es el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de empresarios y trabajadores y de ambos con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo. Recoge esta definición los dos fines que (...) tiene el moderno Derecho Laboral, es decir, el fin normativo o regulador en la disciplina de relaciones interindividuales y el fin tutelar o protector, cuando se alude a las relaciones con el Estado”.³

De las definiciones propuestas se desprende lo siguiente: el derecho laboral es una disciplina caracterizada por tener principios propios y normas reguladoras de una forma particular de trabajo, aquél, fundamentalmente, caracterizado por ser subordinado y sujeto a una forma de retribución; también se inserta la distinción referida a la pluralidad o no de sujetos que, eventualmente, ingresarían en las relaciones laborales; por último se hace referencia al carácter teleológico y tutelar de la disciplina laboral, aspectos susceptibles de ampliación y desarrollo dado el carácter dinámico de las relaciones jurídicas entre individuos y de éstos con el Estado. Es en este último punto en el que se pretende incidir con la presente propuesta investigativa.

¹ **Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social**, p.33.

² **Tratado de derecho del trabajo, Tomo 1**, p.100.

³ **Curso de Derecho del Trabajo**, p.4.

1.2. Justificación histórica de la aparición del derecho del trabajo

La emergencia y posterior desarrollo de las distintas áreas del Derecho estuvo relacionada a las condiciones históricamente determinadas de una época y de una particular forma de organización societal; el derecho del trabajo también requirió de condiciones históricas peculiares para su constitución, “...las causas que motivaron la aparición del nuevo Derecho, entre otras, [fueron], las siguientes:

- a) Situación creada al hombre por la revolución industrial.
- b) La mal entendida libertad económica, que permitía inhumanas técnicas de la producción, *sweating system*, jornadas agotadoras, etcétera.
- c) El maquinismo,⁴ que parecía haberle desplazado [al hombre] de su puesto en la economía.
- d) Empleo de mujeres y niños. La máquina hacía posible el empleo de las medias fuerzas.
- e) Las instalaciones mecanizadas se hacen sobre la base de grandes concentraciones de masa y de capital.
- f) Materialismo jurídico. (...) Se materializa también el Derecho.
- g) La acción directa. De una manera pacífica y espontánea unas veces, a través de *sui generis* procedimientos coactivos otras, iba surgiendo en la calle, en la oficina, en el taller, en la fábrica, un Derecho nuevo, que por el objeto de sus relaciones y por los fines que su normación persigue le conocemos como Derecho del Trabajo”.⁵

En ese contexto socio-histórico surge la nueva disciplina jurídica orientada a proteger, presuponiendo que -a decir de Sandoval Rodríguez- existe desigualdad de condiciones, al individuo o grupo de individuos económicamente débiles.

⁴ Según Pérez Botija: otra vez el uso de herramientas serviría para designar un período de la historia. Junto al paleolítico o al neolítico, podría hablarse de la *era atómica* y de la *era de las máquinas* (...). Gracias a las máquinas se pudieron dominar las fuerzas naturales.

⁵ Pérez Botija, Eugenio. **Op. cit.** p. 10-11.

1.3. Naturaleza jurídica

La tradicional dicotomía del Derecho, en público y privado, se muestra insuficiente e inadecuada a momento de situar a la nueva disciplina en alguno de sus ámbitos, consiguientemente “...será menester construir un *tertium genus* distinto de la tipología recogida en el binomio [referido] Derecho público - Derecho privado”.⁶ Por tanto “...la solución científica y técnica del problema se halla en la dualidad de intereses (individuales y colectivos) que las normas laborales tutelan, en la existencia de relaciones entre sujetos privados y en la interferencia en ellas de órganos de la Administración pública, en los vínculos que se originan entre ésta y aquéllos; en resumen, la naturaleza del Derecho del trabajo es mixta por constituir un connubio indisoluble e inseparable de Derecho público y Derecho privado”.⁷

Las relaciones jurídicas derivadas del trabajo interesan al ámbito público en tanto se busque preservar el orden y la paz social suficientes para asegurar una convivencia pacífica, atemperando los intereses antagónicos; y adquieren relevancia privada en cuanto se considera al individuo sujeto de derechos subjetivos e intereses legítimos.

1.4. Trascendencia política y económica

Sin lugar a duda ninguna “el Derecho laboral [es la] piedra angular de la vida moderna. Regula la ordenación profesional de grandes masas de población; predetermina las relaciones técnico-económicas entre los individuos que viven en sociedad; establece la manera por la que unos hombres colocan su actividad productora al servicio de otros. Se le ha presentado como un Derecho de la economía organizada”.⁸

En ese sentido, una aproximación inicial a la materia permite afirmar que si bien “...los fines económicos del Derecho del trabajo se reducen a elevar la participación del trabajador en la renta nacional sin perturbar la producción, sino antes bien estimularla. [Sin embargo], aunque el Derecho Laboral tenga una considerable trascendencia económica, el propósito que persigue no es una disciplina de la economía. El fin que motiva las leyes del trabajo es fundamentalmente político-social. Se trata de elevar el nivel social de las masas,

⁶ **Ibíd.** p.12.

⁷ **Ibíd.** p.14.

⁸ **Loc.cit.**

superar diferencias de clases, lograr la cohesión de las *categorias* profesionales (...), despertando y manteniendo su espíritu de solidaridad dentro de la comunidad política”.⁹

Como se podrá comprender, la preocupación inicial del derecho del trabajo evidentemente, se vincula con la esfera económica de la realidad social; pero su fin último rebasa esos límites porque tiene que ver con la mejora de la calidad de vida humana, con la mejora de las condiciones materiales y culturales de los trabajadores.

1.5. División

Por razones didácticas y atendiendo a la cantidad de sujetos involucrados en una relación de trabajo, se puede dividir al derecho del trabajo en individual y colectivo.

1.5.1. Derecho individual del trabajo

En las relaciones laborales que se dan entre trabajadores y empleadores, en función a sus derechos y deberes surge “el *derecho individual del trabajo*, donde la relación jurídica se da en forma individual, en dicha relación es el trabajador quien acuerda con el empleador las condiciones en que se desarrollará o prestará el trabajo, declarando el tipo de trabajo a prestarse, determinando el salario, el horario, etcétera, lo que también puede estar por escrito en el contrato de trabajo...”.¹⁰ Esta rama del derecho del trabajo, por el tipo de relaciones que regula, no coadyuva de manera determinante a la evolución ni al progreso de la ciencia jurídica laboral, toda vez que es más un escenario de aplicación de principios y derechos conquistados en luchas colectivas, que de controversia y reivindicación de nuevas condiciones laborales o nuevos derechos.

1.5.2. Derecho colectivo del trabajo

Varios autores y tratadistas abordaron la temática del derecho colectivo del trabajo. Según Mario de la Cueva el derecho colectivo del trabajo “es la facultad de los trabajadores y de los patrones para organizarse e intervenir como grupos en la solución de los problemas económicos derivados de sus contratos de trabajo”.¹¹

⁹ Pérez Botija, Eugenio. **Op. cit.** p.16.

¹⁰ Clavel Morales, Nelson. **Necesidad de reglamentar la huelga en los servicios públicos esenciales (Tesis de Grado)**, p.10.

¹¹ Citado por Clavel Morales, Nelson. **Op.cit.** p.11

De Ferrari "...denomina al derecho colectivo del trabajo como relaciones colectivas del trabajo".¹²

El tratadista Deveali "...le da el nombre de Contrato de Equipo a las relaciones colectivas de trabajo en las que participan exclusivamente los grupos o asociaciones profesionales de trabajadores y de patronos para la defensa de sus derechos e intereses derivados del contrato de trabajo".¹³

De acuerdo a los criterios apuntados es posible establecer algunos puntos de coincidencia, el derecho colectivo del trabajo tiene que ver con una pluralidad de sujetos, es decir, con agrupaciones tanto de trabajadores como de empleadores, quienes establecen relaciones derivadas de un contrato de trabajo para arribar a salidas que eventualmente satisfagan sus necesidades, ya sea en el terreno de la negociación o del conflicto. Esta área del derecho laboral marca su impronta de dinamismo en la consecución progresiva de reivindicaciones y aspiraciones corporativas del sector de trabajadores, principalmente.

En criterio de Mozart V. Russomano "el derecho colectivo de trabajo es la parte del derecho del trabajo relativa a la organización sindical, la negociación y convención colectiva de trabajo y los conflictos colectivos de trabajo";¹⁴ según Antonio Vázquez Vialard se está ante la aparición de "...una nueva rama jurídica [el derecho sindical, colectivo o de las relaciones colectivas], que comprende tres instituciones fundamentales: asociación profesional, convenio colectivo y regulación de los conflictos colectivos del trabajo";¹⁵ a decir de Cabanellas el derecho colectivo del trabajo tiene tres pilares fundamentales: el derecho de asociación, los conflictos colectivos y la negociación colectiva del trabajo. A continuación se tratará cada uno de esos pilares.

1.5.2.1. Derecho de asociación sindical

El carácter gregario de los seres humanos los induce a reunirse para lograr determinados objetivos comunes al grupo.

En términos generales se entiende por derecho de asociación "al conjunto de asociados que se unen para alcanzar un mismo fin, lícito y determinado".¹⁶

¹² **Loc. cit.**

¹³ **Ibíd.**

¹⁴ Martínez Vivot, Julio J.. **Op. cit.** p. 398.

¹⁵ **Op. cit.**, p. 106.

¹⁶ Osorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, p.106.

Desde el punto de vista del derecho positivo nacional, la legislación boliviana recoge este derecho en el Numeral 4, del Artículo 21, de la Constitución Política, al establecer que las bolivianas y los bolivianos tienen derecho “a la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada, con fines lícitos”.¹⁷

En materia laboral, del derecho de asociación emerge la organización sindical o sindicato que se constituye en “...la organización permanente de los trabajadores asalariados para la representación y defensa de sus intereses, generales frente al empresario y sus organizaciones y eventualmente, frente a cualesquiera otros sujetos de carácter privado o público”.¹⁸

Acorde a esa línea teórica la Constitución Política del Estado boliviano, en los Numerales I y III, del Artículo 51 señala “todas las trabajadoras y los trabajadores tiene derecho a organizarse en sindicatos...”,¹⁹ asimismo estipula que “se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad”.²⁰ Este reconocimiento del derecho de asociación se hace extensivo también a la parte empleadora, al establecerse en el Numeral I, del Artículo 52, del mismo cuerpo legal que “se reconoce y garantiza el derecho a la libre asociación empresarial”.²¹

En virtud del principio de la libre asociación sindical los trabajadores se organizan en sindicatos, federaciones y confederaciones, entidades cuyo funcionamiento se regula a través de estatutos aprobados en consenso en los que se señalan sus objetivos, derechos y deberes de sus afiliados, mecanismos de elección de representantes, etcétera.

En materia educativa, la Ley de la Educación No. 70 “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” en el Numeral VIII, del Artículo 2 determina que “el Estado reconoce al magisterio el derecho a la sindicalización como medio de defensa profesional, se ocupa de su dignificación social y económica, respetando su participación activa en el mejoramiento de la educación”.²² Si bien jurídicamente las maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional, se hallan comprendidos en el marco general del Estatuto del Funcionario

¹⁷ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p.14.

¹⁸ Palomeque López, Manuel; citado por Clavel Morales, Nelson. **Op.cit.** p. 28.

¹⁹ Bolivia. **Op.cit.**, p. 25.

²⁰ **Loc. cit.**

²¹ Bolivia. **Op. cit.**, p. 26.

²² Bolivia, **Ley de la Educación N° 070**, p. 3.

Público, bajo un régimen especial, y por tanto sin posibilidad de ejercer derechos colectivos laborales; sin embargo, la Ley Educativa del Estado boliviano admite, rescata y reconoce un fenómeno socio-político de larga data, cual es el fenómeno sindical del magisterio boliviano, en general, y del, paceño, en particular. Además, como se señaló en la parte introductoria, existe un convenio que permite la suspensión automática de las labores educativas en caso de retraso en la cancelación de haberes; regulación que se constituye en un reconocimiento indirecto del derecho de los profesores a la huelga. Estas constataciones permiten, plantear la posibilidad de desarrollo y, posterior, regulación del derecho a la huelga de los docentes del magisterio en caso de conflictos colectivos, en función al carácter *progresivo*²³ de los derechos constitucionalizados.

1.5.2.2. Conflicto colectivo

El conflicto colectivo es otro pilar importante del derecho colectivo del trabajo. A decir de Ernesto Krotoschin por conflicto de trabajo "...se entiende las controversias de cualquier clase que nace de una relación de derecho laboral, sea que esta relación se haya establecido entre un empleador y un trabajador individualmente (contrato individual) o un grupo de trabajadores y patronos (convención colectiva de trabajo)".²⁴ Según Eugenio Pérez Botija "...con el nombre de conflictos laborales se alude a las fricciones que pueden producirse en las relaciones de trabajo".²⁵ Para la OIT el conflicto colectivo de trabajo "...es aquel que resulte de la divergencia de opinión sobre la interpretación o aplicación de una reglamentación ya establecida o un derecho adquirido cualquiera sea su origen, un contrato individual de trabajo o un convenio colectivo".²⁶

De las opiniones expuestas se tiene que un conflicto de trabajo se configura como un posicionamiento antagónico de uno o varios trabajadores frente a uno o varios empleadores, producto de desavenencias en la interpretación de derechos vigentes o también como consecuencia de la aspiración a algún otro derecho que se estime necesario.

²³ Según Carlos Romero Bonifaz: "Progresivos porque se prevé que, a medida del desarrollo de la humanidad, nuevos derechos van emergiendo según las necesidades sociales y éstos serán reconocidos en la comunidad internacional y ampliarán la (...) Declaración de derechos [inserta en la Constitución boliviana]" en **Miradas: Nuevo Texto Constitucional**, 2010, p. 27.

²⁴ Citado por Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.** p. 15.

²⁵ **Op. cit.** p. 296.

²⁶ Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.** p.19.

La doctrina laboral refiere que los conflictos colectivos se clasifican por razón de su objeto en jurídicos o de derecho, y económicos o reivindicatorios; los primeros son conflictos o controversias que derivan de discrepancias relativas a la interpretación de una norma pre-existente, estatal o convenida colectivamente, estos conflictos son generalmente individuales y se resuelven a través de los órganos administrativos (Ministerio de Trabajo) o de los órganos jurisdiccionales (Judicatura Laboral) arribando a soluciones declarativas. Los segundos, los conflictos de intereses económicos, son los que versan sobre la formación de nuevas condiciones de trabajo, son esencialmente de carácter colectivo y se resuelven, fundamentalmente, por tribunales especiales de conciliación y arbitraje, a través de soluciones constitutivas que implican un avance sistemático del Derecho del trabajo.²⁷

Durante el desarrollo de los conflictos colectivos los trabajadores suelen apelar a ciertas medidas de presión unilateral, a fin de asegurar una solución favorable a sus intereses, entre estas se conocen -en el decurso histórico del derecho laboral- el sabotaje, el boicot y la -modernamente constitucionalizada- huelga. En el siguiente capítulo se estudiará la huelga con mayor detalle.

Respecto a la actuación de los empleadores en los conflictos laborales colectivos, éstos también pueden ejercer distintas medidas de presión, entre las que destaca el *lock-out*.

Por su parte, el ordenamiento jurídico boliviano, en el Artículo 50, de la Constitución Política indica “el Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores...”²⁸

A efectos de proponer una reglamentación especial para el magisterio boliviano, se adelantan de manera sucinta estas ideas. Si se planteara la existencia de un tribunal especializado nacional que atienda las controversias del magisterio, considerando que el mismo Estado es el empleador de las maestras y maestros del SEP, estaríamos ante la situación de que el empleador es juez y parte, afectando en esencia la necesaria imparcialidad de cualquier tribunal establecido para que dirima algún asunto controversial; por esta razón en virtud de la vocación internacionalista del derecho laboral, el tribunal u organismo administrativo especializado para la composición de los conflictos colectivos del

²⁷Sandoval Rodríguez, Isaac. **Legislación del trabajo**, p. 206.

²⁸Bolivia, **Constitución Política del Estado**, p. 25.

magisterio tendría que estar conformado, en última instancia, por miembros de alguna entidad supranacional, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Más adelante se ahondará en la pertinencia de estas ideas para rescatarlas o desecharlas.

1.5.2.3. Negociación colectiva

Considerado otro de los tres pilares del derecho colectivo del trabajo, la negociación colectiva puede ser definida como “...el proceso formalizado de diálogo entre representantes de trabajadores y de empleadores encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador de la relación entre ambos, así como de las condiciones a las que han de ajustarse los contratos de trabajo, en un ámbito determinado”.²⁹

Asimismo, el Convenio N° 98 de la OIT, sobre aplicación de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva, establece en su Artículo 4 que deberían “...adoptarse las medidas adecuadas para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte; y la organización de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.³⁰

En el ámbito boliviano el Parágrafo I, del Artículo 49, de la Constitución Política del Estado “...reconoce el derecho a la negociación colectiva”.³¹

Este mecanismo de acercamiento permite normar las condiciones más generales del trabajo buscando proteger al sujeto o pluralidad de sujetos que se encuentran en desventaja económica.

La negociación colectiva del trabajo se concretiza en el convenio colectivo de trabajo y este se considera como “...la expresión abreviada de un proceso de diálogo, acercamiento y, eventualmente, acuerdo entre los trabajadores organizados y el empresario o una o varias organizaciones de empresarios”.³² Para Eugenio Pérez Botija la condición primordial de un convenio de trabajo es la presencia de la organización sindical, es decir, del sindicato.

²⁹ Palomeque López, Manuel; citado por Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.** p. 21

³⁰ **Ibíd.** p. 21.

³¹ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 24.

³² Palomeque López, Manuel; citado por Clavel Morales. **Op. cit.** p. 16.

Como se puede apreciar estos tres pilares del derecho colectivo del trabajo se interrelacionan estrechamente y se condicionan mutuamente; las asociaciones de trabajadores (sindicatos) les permiten concentrar suficiente presión social para plantear reivindicaciones económicas, que de no ser satisfechas podrían derivar en conflictos colectivos, como la huelga, rompiendo el orden y la paz social, y amenazando la coexistencia pacífica de la sociedad. Por otro lado, el sindicato también coadyuva al mejoramiento de las condiciones socio-económicas de sus afiliados, entablando negociaciones orientadas a beneficiar a los trabajadores.

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO A LA HUELGA

2.1. Definición.

Previo al tratamiento teórico de la huelga, se efectuará una digresión lingüística para establecer el origen del vocablo huelga. Según Guillermo Cabanellas "...la palabra huelga deriva del francés *grève* (...) en la Plaza de grève, en París, se reunían los trabajadores cuando éstos estaban disconformes con las condiciones de trabajo, es decir, en la Plaza de huelga esperaban mejores ofertas. En castellano la palabra huelga procede de huelgo, espacio de tiempo en que uno está sin trabajar. A su vez, el sustantivo huelgo se origina de holgar, con raíz latina en *follicare*, respirar y, figuradamente, tomar aliento o descansar tras esfuerzo, fatiga o la suma de ambos...".³³

A continuación se consignan los criterios de diferentes autores sobre el fenómeno huelguístico. Según Ernesto Krotoschin "las características de la huelga consisten en que se trata de una interrupción (inejecución) concertada del trabajo por parte de un grupo importante de trabajadores, decididos a reanudar el trabajo una vez satisfechas sus reclamaciones o cumplidos los otros posibles fines de su actitud".³⁴

En criterio de Eugenio Pérez Botija "la huelga como conflicto colectivo, significa una cesación concertada del trabajo por el personal de una o varias empresas y con un fin político-social".³⁵

Para Gallart Folch por huelga debe entenderse "la suspensión colectiva y concertada del trabajo realizada por iniciativa obrera, en una o varias empresas, oficios o ramas del trabajo, con el fin de conseguir objetivos de orden profesional, político o bien protestar contra determinadas actuaciones patronales, gubernamentales u otras".³⁶

³³ Tratado de política laboral y social, p. 149.

³⁴ Tratado práctico de derecho del Trabajo, p. 803.

³⁵ Op. cit., p. 299.

³⁶ Derecho español del trabajo, p. 223.

Guillermo López señala que la huelga “...es un derecho subjetivo colectivo reconocido a los trabajadores para la autotutela de sus derechos e intereses, mediante el ejercicio de medidas de acción directa, que los usos y costumbres incorporan en las relaciones laborales que no entren en la esfera de lo ilícito penal”.³⁷

Entonces la huelga es una medida de acción directa propia de los conflictos colectivos, que conlleva la interrupción concertada de las actividades productivas o de servicio; pero también se erige como un derecho subjetivo colectivo de los trabajadores para la autodefensa de sus intereses socio-económicos.

2.2. Antecedentes históricos

Se pretendió encontrar en el pasado remoto de la humanidad, algunos hechos que podrían configurar los antecedentes de alguna medida colectiva similar a la huelga. Así en el antiguo Egipto se tiene referencia de la paralización de actividades de los esclavos, quienes cruzando las piernas habrían dejado sus faenas, en protesta de alguna retribución incumplida. En la Roma esclavista, se tiene información de la conocida retirada de los soldados plebeyos al monte Sacro, en protesta por el trato desigual respecto a los patricios, quienes gozaban de prerrogativas; o también las luchas sociales encarnizadas protagonizadas por los esclavos romanos, dirigidos por Espartaco, que convulsionaron la sociedad romana de aquella época. Estos episodios si bien denotan situaciones de malestar y descontento al interior de aquellas sociedades, no pueden considerarse huelgas propiamente dichas, porque la forma organizativa vigente en torno a la producción no permitía tener hombres, formalmente, libres, que en virtud a esa libertad podían considerarse titulares de algún derecho subjetivo. Además las luchas del pasado mencionadas tenían, en muchos casos, el objetivo de subvertir el orden establecido; en cambio las huelgas de trabajadores buscan mejorar sus condiciones de vida al interior del mismo sistema capitalista, respetando el orden jurídico vigente en este sistema.

³⁷ Citado por Clavel Morales, Nelson, **Op. cit.**, p.52.

2.3. Consideraciones teóricas respecto a la huelga

Diversos argumentos se esgrimieron en torno al derecho a la huelga de los trabajadores. Por ejemplo, para la OIT “el derecho de huelga es uno de los medios esenciales a disposición de los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales, es decir, no sólo los relativos al logro de mejores condiciones de trabajo y satisfacción de las reivindicaciones colectivas de origen profesional, sino también los relacionados con la búsqueda de soluciones para los problemas de política económica y social o de índole laboral que atañen directamente a los trabajadores”.³⁸

Francisco Carnelutti expresa lo siguiente “derecho de huelga y derecho de guerra, tienen el mismo valor. La organización de los trabajadores proclama el derecho de huelga de la misma manera que el Estado reivindica el derecho de guerra. El poder de hacer la guerra es el poder de sustraerse del derecho. El derecho, realmente garantiza el dominio de cada miembro de la sociedad contra la invasión de los demás. El derecho de huelga, por lo tanto, es la negación del derecho; y como el derecho subjetivo no puede existir sino como un reflejo del derecho objetivo, la fórmula del derecho de guerra o del derecho de huelga contiene una *contraditio in adiecto*”.³⁹

A pesar del criterio divergente en cuanto a la legitimidad del derecho a la huelga, este recurso colectivo propio de la era industrial contribuyó al progreso de la sociedad civilizada, en la medida en que permitió canalizar demandas y aspiraciones que de otro modo habrían significado cruentos episodios de lucha social violenta. Sin duda, la huelga y su ejercicio reglado buscan la solución oportuna de los problemas laborales, respetando los derechos de los demás integrantes de la colectividad organizada.

2.4. Diversas posiciones estatales frente a la huelga

Las diferentes formas de organización estatal adoptaron diversas posiciones ante el fenómeno social de la huelga, plasmadas en sus respectivas reglamentaciones, las mismas pueden sintetizarse en tres sistemas de política legislativa, a saber: sistema de huelga delito

³⁸ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Resúmenes de normas internacionales de Trabajo*, citado por Clavel Morales, Nelson. *Op. cit.*, 53.

³⁹ *Loc. cit.*

o régimen de prohibición, sistema de huelga libertad o régimen de tolerancia, y sistema de huelga derecho o régimen de reconocimiento y tutela.

2.4.1. Sistema de huelga delito o régimen de prohibición

El régimen de prohibición fue propio del primer momento del Estado Liberal, en esta época la huelga es considerada incompatible con los principios ideológicos y culturales impuestos por la burguesía, o sea, con el individualismo y la libertad absoluta (libertad de trabajo, libertad de empresa, etcétera), donde el Estado no debía interferir en las relaciones laborales, sino para garantizar seguridad y orden. La expresión jurídica de la filosofía liberal se materializó en dos categorías conceptuales la *autonomía de la voluntad* y la *libertad contractual*.⁴⁰

El Edicto de Turgot, de febrero de 1776, que buscó la supresión de las corporaciones y prohibió la agremiación; el Decreto Allarde, de marzo de 1791, que consagró la libertad individual de trabajo; la Ley de Chapelier, de junio de 1791, que suprimió toda clase de corporaciones y estableció sanciones a quienes contraviniesen la ley; el Código Penal francés de 1810, que penalizaba la huelga; son ejemplos concretos de este primer momento de la evolución histórica de la huelga.

2.4.2. Sistema de huelga libertad o régimen de tolerancia

Este sistema “...es aquel por el cual el Estado Liberal deja de reprimir penalmente la huelga, adopta (...) una actitud de neutralidad, de indiferencia o de tolerancia (ni presión ni protección) donde la sanción de la huelga se desliza hacia el ámbito de las relaciones entre particulares”.⁴¹

2.4.3. Sistema de huelga derecho o régimen de reconocimiento y tutela

En este sistema, propio del Estado Social “...se da un reconocimiento de la huelga, como derecho subjetivo de los trabajadores, por el ordenamiento jurídico del Estado (...) y su regulación lleva consigo cuestiones sobre la titularidad del derecho, su objeto o función, así como el destinatario o sujeto pasivo de la acción huelguística y demás componentes del

⁴⁰ Argote Rodríguez, Zulema. **Bases para la modificación de las instancias de conciliación y arbitraje, y derecho a la huelga dentro de la Ley General del Trabajo y el Decreto Reglamentario (Tesis de Grado)**, p. 16.

⁴¹ Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.** p. 58.

régimen jurídico del ejercicio del derecho...”.⁴² Las formas estatales de Derecho y Constitucional, también adoptan este sistema de huelga derecho.

En el caso boliviano, éste es el sistema de huelga incorporado al ámbito constitucional desde el año 1938, aunque previamente existieron intentos de reglamentar las huelgas realizadas en despliegues de acción directa. Las distintas constituciones aprobadas en Asamblea Constituyente o reformadas luego de que entraran en vigencia, fueron repitiendo invariablemente este reconocimiento. La Constitución publicada el 2009, también, sigue esa línea doctrinal.

Asumiendo a la huelga como un derecho de los trabajadores se tienen diferentes modelos normativos, en atención a la función que el ordenamiento jurídico le asigna a este derecho en el sistema socio-económico y en el proceso político, así se tienen los modelos contractual, laboral y de ejercicio *erga omnes*.

2.4.3.1. Modelo contractual

Es el modelo en el cual el derecho a la huelga se establece en el momento de la suscripción del convenio, de modo que la huelga es un instrumento del convenio para presionar a favor de los trabajadores.

2.4.3.2. Modelo laboral

En este modelo la huelga es un medio de autotutela en todos los aspectos de las relaciones laborales y no sólo en la negociación colectiva, la relación o contrato de trabajo.

2.4.3.3. Modelo de ejercicio *erga omnes*

La huelga se concibe como un medio lícito de autotutela de los trabajadores en todos los ámbitos de la vida social y frente a todos en una acción directa de los trabajadores.⁴³

2.5. Clases de huelgas

Atendiendo a algunos criterios de clasificación se pueden distinguir las siguientes clases de huelgas:

⁴² Íbid.

⁴³ Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.**, pp. 58-59.

- **Por razón de los sujetos:**

- Huelga de trabajadores asalariados, vinculados con un empleador.
- Huelga de funcionarios públicos sujetos a una relación de carácter estatutario con la Administración Pública.

- **Por razón de las causas o motivaciones:**

- Huelga laboral que tiene origen en causas derivadas de la misma relación de trabajo.
- Huelga extra-laboral, realizada por motivos políticos o cualquier otra finalidad ajena al interés profesional.
- Huelga de solidaridad, en la que los huelguistas defienden un interés ajeno a sus relaciones contractuales, actuando en apoyo de otros trabajadores en conflicto.

- **Por razón del comportamiento huelguístico:**

- Huelga turnante o rotatoria, realizada de manera sucesiva en las distintas unidades de una empresa o centro de trabajo.
- Huelga estratégica, tapón o trombosis, donde sólo afecta de modo directo a la actividad productiva básica o a los sectores estratégicos de la empresa como su sistema económico.
- Huelga intermitente, realizada por intervalos periódicos de tiempo.
- Huelga de reglamento, se lleva a efecto porque las actividades productivas así lo designan; en general en todo tipo de servicio público y actividades reglamentadas por la Administración Pública, conduciendo habitualmente a la prestación de los servicios.
- Huelga de trabajo lento, donde se disminuye la intensidad y rendimiento de los trabajadores.
- Huelga de brazos caídos, donde el trabajador permanece en su puesto de trabajo pero con la cesación de toda actividad.
- Huelga con ocupación de lugares de trabajo, donde los trabajadores cesan de toda actividad; pero están en el recinto aunque no en sus lugares habituales.⁴⁴

- **Por razón de su encuadre el ordenamiento jurídico:**

- Huelga legal, cuando se ajusta a los requisitos formales previstos por la ley, en este caso el empleador tiene la obligación de pagar las remuneraciones a los

⁴⁴ Palomeque López, Manuel; citado por Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.**, pp.59-60.

trabajadores por el tiempo que no se encuentre desarrollando sus actividades regulares.

- Huelga ilegal, cuando se adoptan acciones directas de paralización de actividades sin el cumplimiento previo del procedimiento establecido en la ley. En esta clasificación están también las denominadas “huelgas de hambre”, cuyo fin va más allá de las reivindicaciones laborales.

En el contexto boliviano, las huelgas son realizadas por trabajadores asalariados, generalmente, por cuestiones laborales; aunque, en ocasiones, son otros los móviles orientadores de estas medidas; en una sucesión de tiempo intermitente, pudiendo llegar a la huelga indefinida; y casi invariablemente al margen de la ley.

2.6. Régimen legal del derecho a la huelga en el Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política vigente en Bolivia, fue la primera, en texto íntegro, en ser puesta a consideración de la población habilitada para votar sobre su aprobación o su rechazo. El referendo aprobatorio se realizó el 25 de enero de 2009, luego de que el proyecto de Constitución Política fuera “...aprobada en detalle por la Asamblea Constituyente en [la ciudad] de Oruro el 9 de diciembre de 2007 y compatibilizada en el Congreso Nacional el 21 de octubre después de un largo proceso que alcanzó picos de violencia extrema entre septiembre y octubre del año pasado [2008]”.⁴⁵

El texto constitucional aprobado en referendo fue promulgado, por el presidente Evo Morales Ayma, el 7 de febrero de 2009. La Ley Fundamental establece, en su Artículo 53, que “se garantiza el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley”,⁴⁶ manteniendo en esencia, la línea doctrinal definida por la Constitución de 1938.

La normativa especial aún vigente, a la que alude la Constitución, en esta materia es la Ley General del Trabajo, de 8 de diciembre de 1942, que en sus Artículos 105 al 113,

⁴⁵ Rivero J., Juan Carlos. **Bolivia asiste a las urnas para aprobar o desaprobar por primera vez un texto íntegro de Constitución:** en La Prensa, Año 11, N° 3846, 25/01/2009, Usted Decide p.4.

⁴⁶ Bolivia. **Constitución Política del Estado,** Gaceta Oficial de Bolivia, p.26

concordante con los Artículos 149 al 158 de su Decreto Reglamentario, de 23 de agosto de 1943, regula el procedimiento de conciliación y arbitraje y establece los requisitos, para que al término del primero y cumplidos los últimos, pueda efectuarse una huelga o un *lock-out* legales. La Ley General del Trabajo, en su Artículo 114, concordante con los Artículos 159 al 162 de su Decreto Reglamentario, estipula “fracasadas las gestiones de conciliación y arbitraje, los trabajadores podrán declarar la huelga y los patronos el *lock-out*...”.⁴⁷ Asimismo en el Artículo 118, de la referida Ley, concordante con el Inciso a, del Artículo 157 de su Decreto Reglamentario, señala “queda prohibida la suspensión del trabajo en los servicios de carácter público. Su contravención será penada con la máxima sanción de la ley”.⁴⁸ Por su parte el Decreto Supremo N° 1958, de 16 de marzo de 1950, reglamenta este derecho en los siguientes términos:

“Artículo 1°.- Determinése servicios de carácter público, para los efectos de los artículos 118 de la Ley General del Trabajo y 157 del Decreto Reglamentario de 23 de agosto de 1943, los siguientes:

- a) Administración Pública, Fiscal y Municipal;
- b) Servicios de aguas potables y aprovisionamiento de combustibles, luz y energía eléctrica;
- c) Comunicaciones y Bancos;
- d) Servicios de Sanidad y Mercados Públicos.

Artículo 2°.- Los trabajadores o Patronos que contravengan el presente Decreto Reglamentario y el artículo 157 del Decreto Supremo de 23 de agosto de 1943, suspendiendo labores en los servicios públicos mencionados mediante huelgas, lock-out[sic] u otros medios, serán pasibles de la máxima sanción de la Ley”.⁴⁹

La legislación boliviana vigente, excluye del derecho a la huelga a los trabajadores citados en los cuatro incisos del precitado Decreto Supremo N°1958, en particular, a los trabajadores de la Administración Pública catalogando su actividad como servicios de carácter público y quienes prestan tales servicios están inhibidos de efectuar huelgas.

⁴⁷ Serrano Torrico, Servando. **Ley General del Trabajo**, p. 52.

⁴⁸ **Ibíd.** p. 56.

⁴⁹ Valdivieso P., José. **Anales de Legislación Boliviana**, vol. 5, Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés, p. 215-216.

Sin embargo, a decir de Antonio Baylos Grau esta situación de “absoluta incompatibilidad entre ambas nociones [servicio público y huelga] no se sostiene, sin embargo, durante mucho tiempo, debido fundamentalmente a dos importantes mutaciones en ambas. De un lado, la crisis de la noción del servicio público, como definidor del Estado y del propio Derecho Administrativo, de otro, el reconocimiento constitucional del derecho de huelga”;⁵⁰ pero el más importante parece ser la incorporación del derecho a la huelga en el ámbito constitucional, porque esta incorporación permite hablar válidamente de ampliar los alcances de este derecho a todos los trabajadores.

Para comprender apropiadamente los propósitos y alcances de la propuesta de reglamentación seguidamente se definirá la situación jurídica de maestras y maestros del SEP en su relación con el Estado boliviano.

2.7. Situación jurídica de maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional boliviano

Desde la perspectiva del derecho positivo, la Constitución Política del Estado boliviano, en su Artículo 233 establece que “son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas”,⁵¹ y en los siguientes Artículos establece los requisitos para acceder al desempeño de funciones públicas, las obligaciones, prohibiciones, las causales de inelegibilidad e incompatibilidades de los servidores públicos.

La norma jurídica que todavía regula este ámbito del quehacer estatal es el Estatuto del Funcionario Público, promulgado el 27 de octubre de 1999, dicho Estatuto “...tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos...”.⁵² Sin embargo, en cuanto a su ámbito de aplicación, esta norma dispone en el Parágrafo III del Artículo 3, modificado por Ley N° 2104, de 21 de junio de 2000, que “las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del poder judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Público, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, **Magisterio Público**, se regularán por su legislación especial aplicable en el marco

⁵⁰ **Derecho de huelga y servicios esenciales**, p. 89.

⁵¹ Bolivia, **Constitución Política del Estado**, Gaceta Oficial de Bolivia, p. 90.

⁵² Bolivia, **Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público**, Gaceta Oficial de Bolivia, p. 3.

establecido en el presente Estatuto”(Negrillas incorporadas).⁵³ Concordante con este Artículo el Reglamento del Estatuto del Funcionario Público, contenido en el Decreto Supremo N° 25749, de 20 de abril de 2000, en su Artículo 9 señala “...la Carrera Administrativa en el Magisterio Público se rige por la Ley de Reforma Educativa, Código de la Educación N° 1565 de 7 de julio de 1994, Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación y demás normas especiales conexas”.⁵⁴ Considerando que el Reglamento es del año 2000, corresponde aclarar que Ley 1565 de 7 de julio de 1994 fue dejada sin efecto por Disposición Abrogatoria de la Ley N° 070, de 20 de diciembre de 2010, no sin tomar la previsión de que “en tanto se apruebe la reglamentación para cada ámbito específico del Sistema Educativo Plurinacional, se sujetarán al marco normativo anterior a la promulgación de la presente ley”.⁵⁵

En conclusión, el sector del Servicio Educativo del país se regula por su normativa especial aplicable en las diferentes instancias de su administración; pero en el marco general del Estatuto del Funcionario Público. Es posible constatar esta aseveración a través de una atenta revisión del Estatuto, que en varios de sus artículos regula la actuación administrativa de maestras y maestros bolivianos ante el Estado. Por ejemplo los Artículos 8, Inciso j, y 53 impelen a los servidores públicos a presentar declaraciones juradas de bienes y rentas, extremo que se verifica cuando un docente es designado en un cargo y tiene que adjuntar a sus documentos de idoneidad profesional su declaración jurada de bienes y rentas ante la Contraloría General del Estado, y además está la obligación de actualizar esa declaración cada cierto tiempo; o el Artículo 11, que en sus Parágrafos III y IV, establece excepciones para los maestros del magisterio fiscal a la incompatibilidad para ejercer funciones, por razón de vínculo matrimonial, parentesco consanguíneo o de afinidad, vigente en otros sectores. No obstante, como se indicó líneas arriba, los otros aspectos de la carrera docente, se regulan por la Ley Educativa, el Reglamento del Escalafón de Servicio Nacional de Educación y otras disposiciones conexas.

El propósito de ubicar jurídicamente a maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional obedece a la intención de analizar las posibilidades objetivas de su acceso al derecho de realizar huelgas en caso de conflictos colectivos de contenido reivindicatorio.

⁵³ **Íbid**, p. 3.

⁵⁴ Bolivia, **Reglamento al Estatuto del Funcionario Público**, Gaceta Oficial de Bolivia, p. 4.

⁵⁵ Bolivia, **Ley de la Educación "Avelino Siñani- Elizardo Pérez, N°070**, p.

2.8. Discusión doctrinal sobre la huelga de funcionarios públicos

En esta sección se tratará de determinar la legitimidad del ejercicio del derecho a la huelga de los funcionarios públicos, en general, y de las maestras y maestros, en particular.

Según Eugenio Pérez Botija “...existe tendencia a negar el derecho de huelga a los funcionarios y también a los empleados u obreros de servicios públicos concedidos”.⁵⁶

Gastó y Marín, Royo Villanova, Fernández de Velasco y Pina, citados por Pérez Botija “estiman difícil la justificación del derecho a la huelga en los funcionarios [públicos]; aunque se considerase a éstos como obreros, el reconocimiento de ese derecho conduciría al absurdo de reconocer al Estado el derecho al *lock-out*”.⁵⁷

Para Manuel Palomeque López y Manuel Alvarez de la Rosa “no se concibe una huelga de policías, sin que quede el ciudadano a contingencia de ser robado o asesinado en plena vía pública; ni una huelga de magistrados, sin que quede suspendida la acción de las leyes; ni una huelga de médicos, sin que quede expuesta una población a la muerte, a la epidemia o la enfermedad. La víctima de esas huelgas no es el gobierno, sino toda la masa nacional”.⁵⁸

Gonzales Blanco sostiene “...la huelga en este orden [de los funcionarios públicos], es el anarquismo genuino, la vuelta a la naturaleza”.⁵⁹

Otro argumento que plantea la inadmisibilidad de la huelga de funcionarios del Estado, es que éstos “...no son sujetos de [un] contrato laboral, no son trabajadores subordinados, no se encuentran unidos por el vínculo jurídico laboral a un patrono sino al Estado y por relación típica del Derecho Administrativo”.⁶⁰

Pero también existen otros criterios atemperantes, como el de Luis Ramírez Bosco, quien sostiene “es frecuente y hasta una cuestión de principios en el derecho administrativo, la afirmación de la superioridad de la organización estatal sobre los individuos (...) La afirmación más comprensiva es en realidad la de la superioridad necesaria de los intereses de la comunidad sobre los del individuo, de la cual la jerarquización estatal es sólo una presentación parcial”,⁶¹ aunque “...pareciera que la idea de la superioridad necesaria del

⁵⁶ **Op. cit.**, p. 305.

⁵⁷ **Loc. cit.**

⁵⁸ Citados por Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.**, p.63

⁵⁹ **Loc. cit.**

⁶⁰ **Íbid.**

⁶¹ **Derecho de huelga**, p. 194.

Estado (llevado hasta cualquier consecuencia no predeterminada) es una idea totalitaria, más bien asistemática dentro de regímenes democráticos jurídicos [cuya esencia es] el reforzamiento de las libertades individuales frente a la comunidad o su organización jurídica -el Estado-”.⁶² Entonces “...es clara la exageración de afirmar que cualquier empleado público, cualquiera sea su jerarquía, es depositario de parte de la soberanía estatal o tiene siquiera parte de una función trascendental a su cargo. En este sentido, se suele diferenciar a los funcionarios o agentes de jerarquía de los empleados o agentes de (mera) gestión...”;⁶³ los primeros estarían inhibidos de acogerse al derecho a la huelga, siendo aceptada la posibilidad para los segundos.

En esa misma línea de razonamiento Despontín “basa su teoría haciendo distinción entre dos funciones: **Función de autoridad**, ejercido por los funcionarios que en su desempeño tienen el poder de mandar y representar la potestad del Estado (v.gr. un ministro, un intendente municipal) ejerciendo actos de autoridad; a ellos les está prohibida la huelga. Y **función de gestión**, donde los funcionarios de gestión son los que ejecutan lo que se les manda por los de autoridad (profesores, enfermeros, ferroviarios, etcétera); [por tanto] están en relación de subordinación laboral y el Estado es su empleador (...), les está permitida la huelga” (Negrilla incorporadas).⁶⁴

Además como bien apunta F. de Ferrari “el Estado que no es una entequeia, sino obra de los hombres puede cometer y comete constantemente las mismas injusticias que los huelguistas suelen imputar a los empleadores...”.⁶⁵

De los criterios mencionados se desprende que de una postura inicial prohibicionista, de inadmisibilidad e incompatibilidad de la huelga de funcionarios públicos, se transitó a posturas teóricas atemperantes, hasta -a fuerza del influjo de la realidad- legitimar, doctrinalmente, el ejercicio del derecho a la huelga a los funcionarios públicos de simple gestión, es decir, a quienes desempeñen labores supeditadas a alguna autoridad, en condición de dependencia y por una retribución. Desde esa perspectiva la huelga en esta categoría de empleados se justifica plenamente, más aún considerando que la

⁶² **Ídem.**, p. 196.

⁶³ **Loc. cit.**

⁶⁴ Citado por Clavel Morales, Nelson. **Op. cit.**, p. 64.

⁶⁵ **Loc. cit.**

distinción entre trabajador y empleado público no parece derivar de la naturaleza de sus funciones sino que se establece más bien por arbitrio del legislador.

En el caso del magisterio boliviano, los sectores docente, administrativo y de servicios, que además cuentan -como se estableció en el punto 1.5.2.1.- con el reconocimiento del derecho de sindicalización, estarían habilitados para ejercer legalmente el derecho a la huelga, en procura de lograr alguna reivindicación económica; sin embargo no se puede tomar este derecho de manera absoluta, porque en su aplicación fáctica colisionaría con otros derechos tutelados también constitucionalmente, de ahí se desprende la propuesta de normarla a través de una reglamentación específica que permita a maestras y maestros su uso racional.

En el siguiente capítulo se tratará la cuestión educativa, entendida como una labor prioritaria y fundamental de todo Estado respetuoso de los derechos colectivos, y por tanto responsable de su funcionamiento adecuado.

CAPÍTULO TERCERO

EDUCACIÓN

3.1. Los múltiples conceptos de educación

En principio se tratará de dilucidar el origen etimológico del término, la palabra educación procede del latín *educare*, que significa criar, nutrir o alimentar, y de *ex-ducere*, que equivale a sacar, llevar o conducir desde dentro hacia afuera. Esta doble etimología ha dado origen a dos acepciones que, por lo menos a primera vista, resultan opuestas. Si se acepta la primera, la educación es un proceso de alimentación o de acrecentamiento que se ejerce desde fuera; si, en cambio, se adopta la segunda, ya no se trata de una crianza o de una alimentación mediante presión externa, sino de una conducción, de un encauzamiento de disposiciones ya existentes en el sujeto que se educa. Los dos sentidos que esas raíces etimológicas sustentan han recibido la calificación de acrecentamiento (*educare*) y de crecimiento (*ex-ducere*), y constituyen los conceptos centrales de dos ideas distintas de la educación que a través del tiempo han luchado por imponerse.⁶⁶ No obstante, esta aparente antinomia es superable, toda vez que la educación incide en ambos planos del individuo.

La educación puede concebirse como un proceso dinámico que involucra una influencia externa que configura al individuo (heteroeducación), un desarrollo interior que hace que el individuo se configure a sí mismo (autoeducación); y por último, un proceso que proporciona al individuo los medios para su propia configuración (hetero y autoeducación), este proceso nace con el hombre y muere con él.

La educación constituye también una realidad familiar, nacional y social; y esta realidad de la educación no es sólo de ahora, sino que existió en todos los tiempos. La historia enseña que desde las épocas más remotas todos los pueblos conocidos (China, Egipto, India, Grecia, Roma, etcétera) tuvieron una forma u otra de educación con instituciones y maestros adecuados. Hasta los pueblos, considerados, primitivos practicaron la educación de un modo espontáneo y menos formal. Según Lorenzo Luzuriaga “la

⁶⁶ Nassif, Ricardo. *Educación y pedagogía*, p. 5.

historia de la humanidad es, en cierto modo, la historia de los esfuerzos educativos para crear tipos de hombre y de vida adecuados a las necesidades y aspiraciones de cada pueblo, (...) la educación constituye una realidad esencial de la vida individual y social humana, que ha existido en todas las épocas y en todos los pueblos”.⁶⁷

Considerando el hecho de que la influencia educativa puede ejercerse con o sin intención la educación puede ser cósmica, en la que la influencia de los factores, fenómenos y elementos del mundo inciden sobre el hombre y lo configuran; o sistemática, que se caracteriza por el definido propósito de educar o de ser educado, es una forma más restringida que la anterior.

Recogiendo lo antedicho es posible ensayar un concepto general de educación en los siguientes términos: “la educación es la formación del hombre por medio de una *influencia exterior consciente o inconsciente (heteroeducación)*, o por un *estímulo*, que si bien proviene de algo que no es el individuo mismo, suscita en él una *voluntad de desarrollo autónomo* conforme a su propia ley (*autoeducación*)” (Negrillas del autor).⁶⁸

En criterio de Francisco Giner de los Ríos “la educación es una acción universal, difusa y continua de la sociedad (y aún del medio todo), dentro de la cual la acción del educador intencional desempeña la función reflexiva, definida, discreta, propia del arte en los demás órdenes de la vida, de excitar la reacción personal de cada individuo y, aún de cada grupo social para su propia formación y cultivo; todo ello mediante el educando mismo y lo que él de suyo pone para esta obra, ya lo ponga espontáneamente, ya en forma de una colaboración también intencional”.⁶⁹

La primera concepción de educación tiene la virtud de englobar muchas notas generales del fenómeno educativo; pero esa misma virtud conduce al defecto de una excesiva amplitud y generalidad. La segunda, alude a un proceso más bien intencionado de formación a cargo de un educador; esta segunda línea de pensamiento permite arribar a un concepto restringido de educación -concepto adecuado a los propósitos del presente trabajo- que puede formularse del siguiente modo “...la educación, bajo su forma consciente, es una *actividad intencional* que, como tal, cumple con el propósito definido de formar a otros o de formarse a uno mismo. Desde este punto de vista requiere la presencia

⁶⁷ **Pedagogía**, p. 37.

⁶⁸ Nassif, Ricardo. **Op. cit.**, p. 11.

⁶⁹ Luzuriaga, Lorenzo, **Op. cit.**, p. 51.

del *educador* (ser formado) y del *educando* (ser no formado o inmaduro), que entran en la relación viva y concreta que se denomina *acto educativo* o *pedagógico*” (Negrillas del autor).⁷⁰

También se puede restringir el concepto de educación limitándola a ser uno de los momentos del proceso educativo general; entendido como el conjunto de influencias -que se inicia con la *crianza*, sigue con el *adiestramiento*, continúa con la *instrucción* y la *educación*, para culminar con la *autoeducación*- ejercidas sobre el ser para configurarlo, no sólo desde el punto de vista espiritual y social, sino también biológico; así se comprende que “la educación, más que al intelecto, apunta a la personalidad total del educando, y para ello se vale de una influencia intencional y metódica que se centra sobre el educando, y que hace del contenido a transmitir un medio para el desarrollo de las potencias del ser inmaduro”;⁷¹ idealmente este proceso educativo debiera alcanzar un grado de autonomía tal que le permita al sujeto emprender su propia formación; entonces, a decir de René Hubert, la educación “...es una tutela que tiene por objeto conducir al ser hasta el punto en que no tenga ya necesidad de tutela”,⁷² o sea hasta la autoeducación.

La educación en su concepción sistemática y restringida es, en estos tiempos, una labor encomendada al Estado, que tiene la responsabilidad de convertirla en un servicio público eficiente y de calidad.

3.2. Educación y sociedad

La educación no puede definirse en abstracto, sino con referencia a lo que constituye la realidad del hombre, por ello se aspira a tener de ella una idea precisa que permita ubicarla en el seno de la vida humana concreta.

Las realidades que designan los términos educación y sociedad ofrecen relaciones que hacen posible la formación de otros conceptos de la educación. Estas relaciones pueden ordenarse de acuerdo a tres puntos de vista, a saber: a) la sociedad como organismo; b) estructura de la educación cósmica; c) necesidades de la educación sistemática.

Así como el recién nacido moriría si es abandonado a sus propias fuerzas, sin el cuidado de sus mayores, lo mismo le sucedería a una comunidad que no cuide de su

⁷⁰ Nassif, Ricardo. *Op. cit.*, p. 12.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 15.

⁷² Citado por Nassif, Ricardo. *Íbíd.*, p. 16.

cohesión y de su continuidad. Si la sociedad no es sólo un conjunto de hombres, sino sobre todo, la sujeción de esos hombres a una norma común, a tradiciones y a ideales comunes, esas normas -en sentido amplio- deben transmitirse de generación en generación. La educación es quien se encarga de transmitir las y comunicarlas, sea en su forma espontánea o sistemática. Al respecto Emile Durkheim, opina que la educación "...es el proceso de socialización progresiva y metódica de las generaciones jóvenes por las generaciones adultas";⁷³ John Dewey, con una perspectiva más amplia, concibe la educación como "la suma de procesos, por los cuales una sociedad grande o pequeña transmite sus poderes adquiridos con el fin de asegurar su continuo desarrollo y su subsistencia".⁷⁴ Así entendida la educación es una necesidad social; pero más todavía, dado que la sociedad obra activamente sobre el individuo, la educación no es sólo una necesidad, sino es, fundamentalmente, una función social. Una función que sólo puede emprenderse a partir del accionar del depositario de la representatividad de un conglomerado social, es decir del Estado.

3.3 Concepto de pedagogía

Antes de abordar la labor teórica de conceptualizar pedagogía, se ofrecerá una aproximación etimológica al término. Pedagogía proviene del griego *paidos*, que significa niño; y de *agogía*, que connota la idea de conducción; entonces equivale a conducción del niño. En sus orígenes el pedagogo (*paidagogos*) fue el esclavo que cuidaba de los niños y los acompañaba a la escuela. Mucho más tarde, en los siglos XVII y XVIII, todavía se empleaba ese nombre para los preceptores de los hijos de familias acomodadas. Sin embargo, el tiempo se encargó de modificar el sentido primigenio del término; en esta época pedagogía no designa ya el acto de conducción, sino, en forma mucho más amplia, el estudio y la regulación del proceso de la educación; no es más la actividad misma o el oficio correspondiente, sino el afán por captar su esencia y su dirección.⁷⁵

A pesar de lo difícil que resulta dar una concepción unívoca de pedagogía, se dice de ella que es, esencialmente, la ciencia de la educación. Para comprender mejor esta aseveración se hace necesario considerar las diferentes facetas que presenta; así puede ser

⁷³ Citado por Nassif, Ricardo. **Op. cit.**, p. 24.

⁷⁴ **Loc. cit.**

⁷⁵ Nassif, Ricardo. **Op. cit.**, p. 37.

concebida como una *técnica*, en la medida en que para cumplir la función educativa se necesita de una serie de conocimientos y recursos objetivos, obtenidos, en principio, empíricamente, transmitidos por tradición de una generación a otra, para luego ser ampliadas y puestas al servicio de ideales humanos, hasta llegar a los métodos de la educación moderna, cada vez más perfeccionados; todo esto constituye la técnica de la educación, y en este sentido la pedagogía es una técnica o mejor, una *tecnología*. Pero también tiene las notas esenciales para ser considerada una *ciencia*, porque tiene su objeto peculiar, la educación; dispone de métodos para resolver sus problemas, la observación, la experimentación, etcétera; y, finalmente, porque organiza el resultado de sus estudios en un conjunto unitario de conocimientos, en un sistema.⁷⁶ Asimismo puede ser entendida como una *teoría filosófica*, porque, en última instancia, implica una reflexión problematizadora y unificadora de los aportes parciales de la ciencia, al mismo tiempo que una conciencia unitaria de la dirección de la actividad educativa.⁷⁷

Entonces, siguiendo a Ricardo Nassif, el concepto de pedagogía puede ser el siguiente: “*la pedagogía es la teoría y la técnica de la educación*. Con él abarcamos el conjunto de normas que la pedagogía supone (*técnica*) y su doble valor teórico: conocimiento positivo (*historia y sistema*) y reflexión problematizadora y unificadora (*filosofía*)” (Negrillas del autor).⁷⁸

3.4. Sistema de la pedagogía

Como ya se dijo el sistema es una de las exigencias que se hace a un conjunto de conocimientos para otorgarle valor científico. Condillac sostuvo que “un sistema no es otra cosa que la disposición de las diferentes partes de un arte o de una ciencia en un orden en el cual todas esas partes se sostienen mutuamente y donde las últimas se explican por las primeras”.⁷⁹ Consiguientemente se efectuará la división de la pedagogía en sus diferentes ramas aplicando el criterio de coexistencia de lo teórico con lo tecnológico.

⁷⁶ Luzuriaga, Lorenzo. **Op. cit.**, p. 20.

⁷⁷ **Ibíd.**, p.55

⁷⁸ **Op. cit.**, p. 54.

⁷⁹ Citado por Nassif, Ricardo. **Op. cit.**, p. 69.

3.4.1. Pedagogía teórica

La pedagogía teórica contiene el conjunto de conocimientos y de reflexiones sobre el hecho y el proceso educativos en su evolución histórica y en su estado presente. A través de ella se busca: 1) la explicación esencial y totalizadora de la educación y el conocimiento y la determinación de los factores parciales que la integran o inciden en ella (pedagogía general o sistemática); 2) la evolución del hecho y de la idea educativos a través del tiempo (pedagogía histórica).

3.4.1.1. Pedagogía general o sistemática

La pedagogía general se encarga de las cuestiones universales de la educación. Su objeto son los fundamentos y los elementos constitutivos del fenómeno educacional como hecho y como actividad humanas, para organizarlos en un cuerpo doctrinario o científico según determinados principios, de ahí surge su denominación de pedagogía sistemática.

La pedagogía general se bifurca a su vez en: filosofía de la educación que comprende una *ontología* o *fenomenología de la educación* (que estudia los caracteres y la esencia de la educación como objeto), una *teleología educativa* y una *axiología pedagógica* (que se ocupan de los ideales, fines y valores de la educación, y, por último, una *epistemología pedagógica* (estructura y sistema de la pedagogía); y en ciencias de la educación constituidas por la *biología de la educación* (que dirige su atención sobre los factores naturales del proceso educativo), la *psicología de la educación* (que se refiere a la evolución mental del individuo y a los factores extrínsecos e intrínsecos que condicionan la educabilidad del mismo), *sociología de la educación* (que concibe el estudio de la educación en tanto hecho social).

3.4.1.2. Pedagogía histórica

La pedagogía histórica estudia el hecho educativo en su génesis y evolución, juntamente con el desarrollo de las doctrinas y del pensamiento pedagógico. Comprende la historia de la educación (que se ocupa del desarrollo temporal de la educación, esto es, de las realizaciones e instituciones educativas) y la historia de la pedagogía (que atiende a la evolución de las doctrinas pedagógicas y de la disciplina pedagógica misma).⁸⁰

⁸⁰ *Ibíd.*, pp. 69-76.

3.4.2. Pedagogía tecnológica

La pedagogía tecnológica “se refiere a la acción directa, a la práctica educativa. Comprende todos los medios y métodos que la educación aplica para alcanzar los fines propuestos”,⁸¹ comprende los recursos, procedimientos e instrumentos que sirven a los fines y necesidades de la educación sistemática o intencional.

Esta parte de la pedagogía tiene que ver con los medios educativos formales (que son los procedimientos que encauzan la actividad educativa, y constituyen el objeto de la metodología o metódica educativa) y los medios educativos materiales (que insertos en la actividad o a su alrededor crean las condiciones para que ella se cumpla, e integran el ámbito de la organización educativa).

3.4.2.1. Metodología educativa

Es el conjunto de normas relativas a los métodos de que la educación se vale para cumplir su cometido. Comprende los principios de esos métodos, sus tipos y sus formas de realización. El dominio de la metodología educativa es muy vasto, en tanto abarca la totalidad de los métodos que utiliza la educación sistemática. Hernández Ruiz y Tirado Benedí enumeran los siguientes métodos de la educación, a saber: estimulativos u hormónicos, ejercitativos o ascéticos, guadores u hodegéticos, instructivos o didácticos, y correctivos o sofronísticos.

Sin embargo, para la pedagogía contemporánea la didáctica continua siendo la disciplina de los métodos de enseñanza e instrucción, de transmisión intelectual que permite la dirección del aprendizaje.

3.4.2.2. Organización educativa

La organización educativa reúne los medios materiales de la educación, es un conjunto de elementos que dan contenido y posibilitan los procedimientos educativos. Comprende un doble aspecto, por un lado, el aspecto político en el que se incluyen la legislación escolar (que es el conjunto de disposiciones dictadas por las autoridades públicas que se refieren a la educación sistemática y cuyo objetivo primordial es el de estabilizar los sistemas educacionales de una comunidad determinada e integrarlos al cuerpo jurídico de esa comunidad) y la administración escolar (que tiene un campo más

⁸¹ Luzuriaga, Lorenzo. **Op. cit.**, p. 199.

restringido que la legislación escolar y se refiere al conjunto de disposiciones que regulan la marcha interna de los establecimientos educativos). Por otro lado, está el aspecto pedagógico propiamente dicho (que se refiere a cuestiones y elementos de interés puramente técnico-docente, como las cuestiones relativas a los ciclos escolares, a las instituciones escolares, a los contenidos formales, a los planes y programas de estudios, al material de enseñanza, a los horarios, etcétera).⁸²

Hasta esta sección del presente capítulo, se efectuó una somera revisión etimológica, conceptual y teórica del fenómeno educativo y sus múltiples connotaciones en los diferentes ámbitos de la realidad social. Se describió la propuesta de sistematización de la pedagogía que en una de sus ramificaciones, permite el engarce teórico de la educación y el derecho. El punto de encuentro de tales ámbitos teóricos lo marca, precisamente, la legislación educativa, es decir, aquel conjunto de normas jurídicas cuya pretensión es regular la labor educativa desplegada, en estos tiempos, por el Estado.

3.5. Pedagogía política y política pedagógica

Previo a retomar la temática propiamente jurídica se desarrollará el acápite que vincula a la educación con la organización estatal. Siguiendo a Lorenzo Luzuriaga es posible afirmar que “por pedagogía política se entiende el estudio (...) de las relaciones de la educación con la vida pública, y en particular con el Estado, mientras que la política pedagógica, que también se denomina política educacional, se refiere concretamente a las circunstancias de la educación, a sus aplicaciones al lugar y al momento, (...) a la actuación de los gobiernos”.⁸³

La pedagogía política considera a la educación pública como un fenómeno socio-espiritual, como un producto cultural-histórico, mientras que la política pedagógica es como una técnica, como una aplicación o realización de la educación pública desde un punto de vista particular.

⁸² Nassif, Ricardo. **Educación y pedagogía**, pp. 79-82.

⁸³ **Op. cit.**, p. 258.

3.6. Régimen legal de la educación en Bolivia

La política pedagógica de Bolivia, se basa en el reconocimiento legal del derecho de sus habitantes de acceder a la educación, reconocimiento plasmado en la Constitución Política del Estado, que en su Capítulo de Derechos Fundamentales, Artículo 17 señala “toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”.⁸⁴ Al incluirse en esta categoría de derechos se quiere destacar que “...es indispensable para preservar la condición y dignidad humanas”.⁸⁵

En cuanto a su administración y manejo económico, el Artículo 77, de la Ley Fundamental establece que “la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”.⁸⁶ Queda, entonces, establecido el carácter fundamental del derecho a la educación de las y los ciudadanos bolivianos; así como la obligatoriedad del Estado de encargarse de su financiamiento y su adecuada administración.

La norma de desarrollo del derecho a la educación, Ley N° 070, “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”, recoge en su redacción los principios constitucionales precitados y presenta el diseño del nuevo sistema educativo.

3.7. Sistema Educativo Plurinacional boliviano

Como ya se mencionó al hablar de política educacional, es tarea del Estado, desarrollar las actividades necesarias para plasmar en la realidad su labor educativa, conforme a sus valores e ideales. En ese sentido el estado boliviano considera al Sistema Educativo Plurinacional como “...el espacio comunitario de construcción de significados y sentidos que busca mejorar la calidad educativa transformando los métodos y prácticas tradicionales”.⁸⁷

Entre las finalidades que persigue el SEP están: la revalorización de los saberes y conocimientos de los pueblos indígena originario campesinos y comunidades interculturales que habitan Bolivia; la consolidación del Estado Plurinacional a través de la formación integral y holística de mujeres y hombres con pensamiento crítico, acción

⁸⁴ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 13.

⁸⁵ Romero Bonifaz, Carlos. **Op. cit.**, p. 27.

⁸⁶ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 32.

⁸⁷ Ministerio de Educación. **¿En qué consiste el nuevo currículo educativo?** en: **Comunidad**, nro. 1, p. 2.

transformadora, propositiva y con valores sociocomunitarios, estableciendo diálogo intercultural entre los pueblos y naciones indígena originario campesinos, comunidades afrobolivianas, interculturales y el mundo; el cambio de esquemas mentales individualistas, racistas y discriminadores para el ejercicio pleno de los derechos y la convivencia armónica con la Madre Tierra y el Cosmos.⁸⁸

De acuerdo al Artículo 8, de la Ley de la Educación N° 070, el Sistema Educativo Plurinacional comprende tres subsistemas, a saber:

- “a) Subsistema de Educación Regular.
- b) Subsistema de Educación Alternativa y Especial.
- c) Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional”.⁸⁹

Subsistemas que a su vez se ramifican en otras estructuras y niveles de concreción de mayor especificidad.

3.7.1. Modelo educativo

A tiempo de plantear el nuevo modelo educativo se parte del diagnóstico de que “las corrientes pedagógicas que sustentaron los diferentes modelos educativos del país, resultaron insuficientes para resolver los problemas de la educación boliviana; no lograron adecuarse a las prácticas pedagógicas propias de la pluriculturalidad ni a las necesidades e intereses del país”.⁹⁰

En respuesta al desajuste teórico práctico de los modelos educativos vigentes, surge, desde las esferas gubernamentales, el Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo para promover un proceso de transformación social en convivencia comunitaria con la Madre Tierra, el Cosmos y una formación integral y holística del y la estudiante, a través del desarrollo de las dimensiones del Ser, Saber, Hacer y Decidir.

La dimensión del **Ser**, desarrolla los principios, valores, sentimientos, aspiraciones, espiritualidad, religiones, cosmovisiones de la vida comunitaria.

La dimensión del **Saber**, desarrolla el conocimiento empírico, los saberes y conocimientos holístico comunitarios, teorías, artes, ciencias y tecnologías.

⁸⁸ **Ibíd.** p. 3.

⁸⁹ Ministerio de Educación. **Ley de la Educación N° 070 "Avelino Siñani - Elizardo Pérez"**, p. 13.

⁹⁰ Ministerio de Educación. **Modelo sociocomunitario productivo: una educación en la vida, de la vida, para Vivir Bien**, en Comunidad, año 2, nro. 1, p. 8.

La dimensión del **Hacer**, desarrolla la práctica manifestada en actividades y procedimientos técnico tecnológicos destinados a la producción material e intelectual, al desarrollo de capacidades, potencialidades, habilidades y destrezas para producir en bien de la comunidad, restituyendo al trabajo y la producción intelectual su carácter social.

La dimensión del **Decidir**, desarrolla el ámbito organizativo, político de la persona, y que posibilita actuar con pensamiento crítico para asumir y definir acciones, identificar y solucionar problemas, así como el asumir desafíos de la vida, en la vida y para la vida.

El modelo educativo, propuesto por el Estado, se sustenta en las siguientes experiencias educativas: los saberes, conocimientos y valores culturales que trascienden de las experiencias educativas desarrolladas por las comunidades indígena originario campesinas, que se dan en la práctica sociocomunitaria; la experiencia pedagógica de la Escuela Ayllu de Warisata, que constituye el fundamento principal del nuevo Currículo del Sistema Educativo Plurinacional; las propuestas psicológicas y pedagógicas postmodernas, que contribuyen a complementar los fundamentos teóricos del nuevo currículo: las teorías sociocríticas en educación, donde resalta el enfoque histórico-cultural que concibe el desarrollo personal como una construcción social y cultural; la pedagogía liberadora, que desarrolla una conciencia crítica y de actitudes reflexivas, orientada a generar cambios estructurales en los seres humanos y su entorno.⁹¹

3.7.1.1. Bases de la educación sociocomunitaria y productiva

Las bases del Sistema Educativo Plurinacional son las condiciones indispensables para dar respuesta a las actuales expectativas políticas, sociales, culturales y económicas del Estado:

- En lo político e ideológico: la educación aporta a la construcción de una sociedad armoniosa, cimentada en una ideología y práctica política descolonizadora, liberadora, revolucionaria, antiimperialista y transformadora, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social para consolidar las identidades de la plurinacionalidad, promoviendo la participación democrática y de consensos en la toma de decisiones socioeconómicas, políticas y culturales del país.

⁹¹ Ministerio de Educación. **Currículo base del Sistema Educativo Plurinacional**, p. 15-17.

- En lo económico: la educación responde al modelo económico mixto planteado en la Constitución Política del Estado, que implica desarrollar una educación que promueva un impacto en la matriz productiva del país, así como la recuperación e incentivo sobre el uso adecuado y perdurable de todos los recursos naturales y estratégicos. Ello exige una formación acorde a las potencialidades y necesidades productivas locales, regionales y nacionales a partir de las prácticas y experiencias propias sobre el cuidado y conservación de los recursos en armonía con la vida, la Madre Tierra y el Cosmos.

- En lo social: la educación promueve políticas de reafirmación y revalorización de los principios sociocomunitarios, para la consolidación del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, democrático, participativo y de consensos, encaminado a establecer una convivencia en igualdad de oportunidades y condiciones entre todos y todas, sin discriminación de ningún tipo.

- En lo cultural: la educación contribuye a la afirmación y fortalecimiento de las identidades socioculturales y lingüísticas, la valoración y desarrollo de la cultura propia (intraculturalidad y plurilingüismo) en diálogo con otras culturas (interculturalidad), a partir de los saberes y conocimientos de las culturas indígena originario campesinas, afrobolivianos y comunidades interculturales.

- En lo jurídico: la educación promueve y potencia el ejercicio de los derechos y deberes, encaminados a consolidar el “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”.⁹²

Estas bases son las condiciones indispensables para el nuevo modelo educativo sociocomunitario productivo del Sistema Educativo Plurinacional, que responden a las actuales expectativas políticas y sociales del Estado Plurinacional, y se encuentran redactadas en la Constitución Política del Estado, en los Artículos 78, 79 y 80, y en la Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” en los Artículos 1, Numerales 5, 6 y 7; y 3, Numerales 1 al 14.

⁹² Artículo 1. de la **Constitución Política del Estado**, p.7.

3.7.1.2. Fundamentos teóricos de la educación sociocomunitaria productiva

3.7.1.2.1. Fundamentos políticos

La educación sociocomunitaria productiva fundamenta sus planteamientos políticos en la desestructuración del colonialismo y la colonialidad. El colonialismo abarca la dimensión de dominación política, económica, social y productiva, manifestándose en el ámbito material, en la explotación de la fuerza de trabajo y el saqueo de los recursos naturales. La colonialidad se manifiesta en la dominación y subordinación simbólica y cultural, en lo epistemológico, en el conocimiento, en el imaginario de los pueblos y en sus acciones concretas.

Por ello, la educación sociocomunitaria productiva es descolonizadora en el ámbito material y subjetivo porque transforma las estructuras coloniales, revitalizando la relación entre el individuo y la comunidad, propiciando el desarrollo de una conciencia comunitaria, de reconocimiento de las identidades culturales, legitimando los saberes y conocimientos propios, los valores sociocomunitarios, las cosmovisiones y la espiritualidad de los pueblos indígena originario campesinos y comunidades interculturales, así como la producción de ciencia, tecnología y arte en diálogo intercultural con los saberes del mundo.

3.7.1.2.2. Fundamentos filosóficos y sociológicos

En relación a los fundamentos filosóficos de la educación sociocomunitaria productiva del Estado Plurinacional boliviano, se puede decir que se fundamenta en el paradigma del Vivir Bien. Este paradigma se concibe como el flujo de relaciones y correspondencias complementarias producidos entre los fenómenos naturales, socioculturales, económicos y cosmológicos, que dinamizan los hechos de la vida; recupera y practica los valores sociocomunitarios para el bien común, facilitando el acceso y el uso de la riqueza en armonía con la comunidad, la naturaleza, la Madre Tierra y el Cosmos, y en una convivencia comunitaria que trasciende el ámbito del bienestar material, sin asimetrías de poder en un espacio y tiempo determinados.

En relación a los fundamentos sociológicos, la educación productiva es sociocomunitaria, porque tiene como fundamento los valores, las estructuras organizativas, los territorios habitados, internalizados y significados socioculturalmente por las comunidades del Estado Plurinacional, que geográficamente son las villas, zonas, barrios,

ayllus, markas, tentas, capitanías, ciudades, municipios y otras formas de organización territorial. A partir de ello, lo sociocultural se conceptualiza en la dimensión práctica de dos ámbitos de la acción humana: lo social y la cultura, donde lo social es la interrelación e interacción individual o grupal de las personas; en tanto la cultura es la esfera que se desarrolla como producto de esa interacción, definiendo sistemas de organización económica, política, lingüística y sociocultural.

3.7.1.2.3. Fundamentos epistemológicos

La educación sociocomunitaria productiva tiene como desafío fundamental responder al desarrollo del saber, la sabiduría y el conocimiento desde la visión de los pueblos indígena originario campesinos, en diálogo con las teorías del conocimiento sustentadas desde la visión occidental.

En ese sentido, los fundamentos epistemológicos son entendidos como teoría y crítica de los conocimientos y sus usos sociales; mediante la discusión, análisis, reflexión y toma de decisiones sobre los procesos de producción, transferencia, difusión y aplicación de conocimientos y sus interrelaciones.

Desde esa perspectiva, la concepción epistémica de los saberes y conocimientos no se reduce a una construcción de conocimientos a partir de la relación entre un sujeto que conoce y un objeto conocido. La operación del conocimiento, incorpora otros espacios y procesos que se articulan en el rescate y producción de los saberes y conocimientos en el ámbito educativo. Mientras la escuela tradicional “formó” en una orientación reproduccionista del conocimiento, esta nueva epísteme se construye a partir de la relación dialógica que se da entre el ser humano, la Madre Tierra y el Cosmos. En ese entendido, los saberes y conocimientos temporalizados, espacializados y territorializados se asumen desde una dimensión holística que además aborda la relación existente entre ideología y poder para la democratización y redistribución del conocimiento.

Los fundamentos epistemológicos del Sistema Educativo Plurinacional son concebidos, también, como un proceso de construcción permanente, que necesariamente involucran procesos educativos que retroalimenten su autoconstrucción. En otras palabras, es imposible hacer teoría comunitaria sin la práctica de la educación comunitaria y viceversa.

3.7.1.2.4. Fundamentos psicopedagógicos

La educación sociocomunitaria productiva es única, diversa y flexible. Única donde se combinan las exigencias educativas generales para todos los bolivianos y bolivianas que establece la Ley “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”; diversa en respuesta y atención a las particulares formas de organización territorial de cada una de las regiones, pueblos y culturas que integran el Estado Plurinacional Boliviano, con la orientación de criterios de atención a las potencialidades productivas, las unidades bioecosistémicas, las vocaciones productivas, propuestas de desarrollo local y cosmovisiones e identidad cultural de los pueblos, y la flexibilidad necesaria para que el currículo sea permanentemente evaluado y actualizado.

Las experiencias psicopedagógicas que influyen en su fundamentación son:

La Escuela Ayllu de Warisata que desarrolló la educación de la vida, donde saber bien era la condición educativa del vivir bien; donde la sociedad en conjunto educaba a la sociedad en su conjunto. En este sentido, la escuela pierde su dimensión de recinto aislado, cerrado, apartado de la sociedad y el entorno, y se transforma en una institución de la vida que contribuye a la formación de un ser humano con potencialidades y capacidades para aprender y desarrollarse en el mundo de hoy.

La pedagogía liberadora de Paulo Freire, sustentada en los elementos y principios postulados de las teorías sociocríticas en las que la comunidad educativa reflexiona sobre el proceso educativo, de manera crítica, ligada a la realidad. Para la escuela sociocrítica, el acto educativo se concibe como una interacción recíproca y complementaria entre el estudiante, el maestro y el entorno. Este proceso se da desde una acción dialógica liberadora.

El enfoque teórico de enseñanza aprendizaje histórico-cultural planteado por Vigotsky, establece la interacción entre lo individual y social en la formación y desarrollo de la personalidad, donde el aprendizaje del estudiante se logra con la ayuda, guía y colaboración del/la maestro/a, la comunidad educativa y el entorno. El enfoque histórico-cultural de la educación concibe el desarrollo personal como una producción permanente de saberes y conocimientos, a partir de las historias de vida en todos los ámbitos sociocomunitarios, así como de instrumentos mediadores que regulan y orientan la relación con el mundo externo, como la simbología, las lenguas, las manifestaciones culturales,

entre otras. La educación sociocomunitaria productiva se establece a partir de las condiciones sociales y culturales con las que interactúa el ser humano desde el momento de su concepción, tiene un carácter biopsicosociocultural sobre el cual se desarrollan la personalidad y el ser social, desde la escuela, familia, la comunidad y el Estado.

3.7.1.3. Fines y objetivos

Los fines de la educación boliviana están establecidos en los 11 Números, del Artículo 4, de la Ley de Educación N° 070, entre los más importantes destacan: contribuir a la consolidación de la educación descolonizadora, para garantizar un Estado Plurinacional y una sociedad del Vivir Bien con justicia social, productiva y soberana; formar integral y equitativamente a mujeres y hombres, en función a sus necesidades, particularidades y expectativas, mediante el desarrollo armónico de todas sus potencialidades y capacidades; fortalecer el desarrollo de la intraculturalidad, interculturalidad y el plurilingüismo en la formación y la realización plena de las bolivianas y bolivianos; contribuir a la convivencia armónica y equilibrada del ser humano con la Madre Tierra; promover una sociedad despatriarcalizada; e impulsar la investigación científica y tecnológica asociada a la innovación y producción de conocimientos.⁹³

De igual manera los objetivos de la educación boliviana se hallan delineados en los 22 Números, del Artículo 5, de la Ley mencionada, entre ellos destacan: desarrollar la formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica de la vida y en la vida para Vivir Bien, que vincule la teoría con la práctica; desarrollar una formación científica, técnica y tecnológica y productiva; promover la unidad del Estado Plurinacional respetando la diversidad, consolidando su soberanía política, económica, social y cultural; consolidar el Sistema Educativo Plurinacional con la directa participación de madres y padres de familia, de las organizaciones sociales, sindicales y populares, instituciones, naciones y pueblos indígena originario campesinos, afrobolivianos y comunidades interculturales; implementar políticas educativas de formación continua y actualización de maestras y maestros en los subsistemas Regular, Alternativo y Especial del Sistema Educativo Plurinacional; garantizar integralmente la calidad de la educación en

⁹³ Bolivia, **Ley de Educación N° 070**, p. 6-7.

todo el Sistema Educativo Plurinacional, implementando estrategias de seguimiento, medición, evaluación y acreditación.⁹⁴

3.7.2. Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional

De acuerdo al Artículo 28, de la Ley de Educación N° 070 el Subsistema de Educación Superior "es el espacio educativo de formación profesional, de recuperación, generación y recreación de conocimientos y saberes, expresada en el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación, que responde a las necesidades y demandas sociales, económicas, productivas y culturales de la sociedad y del Estado Plurinacional".⁹⁵ Su estructura comprende: la Formación de Maestras y Maestros, la Formación Técnica y Tecnológica, la Formación Artística y la Formación Universitaria. Se focalizará la atención en la formación de maestros.

3.7.2.1. Formación de Maestras y Maestros del SEP

Por mandato legal, establecido en el Parágrafo I, del Artículo 96, de la Constitución Política el Estado, "es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público, a través de escuelas superiores de formación. La formación de docentes será única, fiscal, gratuita, intracultural, intercultural, plurilingüe, científica y productiva, y se desarrollará con compromiso social y vocación de servicio".⁹⁶

A su vez, el Artículo 31, de la Ley N°070, establece que la formación superior de maestras y maestros "es el proceso de formación profesional en las dimensiones pedagógica, sociocultural y comunitaria, destinado a formar maestras y maestros para los subsistemas de Educación Regular y Educación Alternativa y Especial".⁹⁷

El Artículo 32, de la precitada Ley, establece las características de esta formación, siendo la misma:

- “1. Única, en cuanto a jerarquía profesional, calidad pedagógica y científica.
2. Intracultural, Intercultural y plurilingüe.
3. Fiscal y gratuita, porque el Estado asume la responsabilidad, por constituirse en una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado.

⁹⁴ **Ibíd.**, p. 8-11.

⁹⁵ **Ibíd.**, p. 22.

⁹⁶ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 38.

⁹⁷ Ministerio de Educación. **Ley de Educación N°070**, p. 23.

4. Diversificada en cuanto a formación curricular e implementación institucional, porque responde a las características económicas, productivas y socioculturales en el marco del currículo base plurinacional”.⁹⁸

En este sentido, la Formación de Maestras y Maestros tiene la tarea histórica de revertir el viejo rol del maestro repetidor de conocimientos, teorías y prácticas educativas, por el de creador de conocimientos, saberes, pensamientos, teorías pedagógicas educativas en un proceso dialógico de lo local -conocimientos de los pueblos indígena originario campesinos- con los tradicionalmente conocidos como científicos -universales- provenientes de las otras culturas.

Las Escuelas Superiores de Formación de Maestros (ESFMs) son espacios donde se crea conocimiento pedagógico, se elabora teoría y ciencia que irradia a todo el contexto, desde una visión biocsmocéntrica de la ciencia educativa, constituyéndose estas Escuelas en Centros, idealmente, de excelencia académica.

Por tanto, los maestros y maestras son profesionales que tienen la visión y respeto a la vida a partir de la aceptación de la diversidad, convivencia en comunidad y entendimiento de los procesos pedagógicos del mundo que les permite interactuar con su comunidad desde donde, deconstruyen y construyen el conocimiento y saberes constantemente para lograr el Vivir Bien en comunidad.

3.7.2.2. El perfil profesional de Maestras y Maestros

Desde el enfoque de la educación socio-comunitaria-productiva, las maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional se caracterizan por los siguientes aspectos:

a) Vocación de servicio a la comunidad, con calidad y pertinencia pedagógica y científica, identidad cultural, actitud crítica, reflexiva y contextualizada a la realidad sociocultural y en convivencia con la Madre Tierra.

b) Capacidad de desenvolvimiento en cualquier ámbito de la realidad sociocultural, lingüística y geográfica; en escuelas unidocentes y pluridocentes.

c) Hábito investigativo para recuperar, recrear, desarrollar y difundir la tecnología, ciencia, arte, valores éticos biocsmocéntricos, espiritualidades, ciencias, conocimientos y

⁹⁸ **Loc. cit.**

saberes de los pueblos indígena originario campesinos, afro bolivianas y comunidades interculturales.

d) Criticidad para decodificar la ciencia, el pensamiento, el conocimiento y pedagogía “colonial única” y construir teorías pedagógicas para la nueva educación a partir del pluralismo epistemológico descolonizador.

e) Manejo de tres lenguas: el castellano, una originaria y una extranjera, tanto en comunicación oral como escrita.

f) Conciencia productiva y capacidad de articular la educación al trabajo de acuerdo a las necesidades locales.

g) Capacidad de promover e incentivar la identidad cultural y lingüística de los estudiantes y la comunidad.

h) Capacidad de formar integralmente a la mujer y hombre para contribuir, desde su rol, al establecimiento de una sociedad del Vivir bien.

i) Habilidad y destreza para incorporar las tecnologías de información y comunicación en los procesos educativos.

j) Capacidad de promover un ambiente comunitario en la unidad educativa – centro educativo y el aula, respetando y recuperando las diversas cosmovisiones y culturas.

k) Habilidad para recrear y manejar estrategias metodológicas para el trabajo educativo con personas con necesidades educativas asociadas o no a discapacidad.

l) Capacidad de detección, prevención e intervención especializada para la atención de personas con necesidades de aprendizaje y enseñanza especiales.

m) Capacidad para identificar y promover las vocaciones científicas, artísticas y productivas de los actores educativos.

n) Capacidad de trabajar con diferentes actores sociales, conformando comunidades de niños, adolescentes, personas jóvenes, adultas y adultas mayores, con necesidades de aprendizajes emergentes de sus intereses, problemas, expectativas, necesidades y saberes en y para el trabajo, la producción y los compromisos comunitarios.

o) Práctica crítica y ética de respeto a la dignidad y derechos del ser humano e incentivar al amor a la Patria, defensa de su integridad, su soberanía, y sus recursos naturales.

p) Promotor de la conciencia del derecho irrenunciable de retorno al mar.⁹⁹
Estas características rescatan los fines y objetivos de la educación boliviana.

⁹⁹ Ministerio de Educación. **Currículo de formación de maestras y maestros del Sistema Educativo Plurinacional (Documento preliminar)**, p. 32-33.

CAPÍTULO CUARTO

NECESIDAD DE REGULAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA HUELGA DE MAESTRAS Y MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL BOLIVIANO

4.1. Conflictos colectivos y huelga ilegal de maestras y maestros del SEP

Casi con una regularidad anual, durante los primeros meses de la gestión, los maestros del servicio educativo boliviano protagonizan conflictos de carácter colectivo en procura, generalmente, de mejorar sus niveles salariales y lograr otras reivindicaciones sociales. Ese panorama se fue repitiendo desde hace décadas.

La promulgación y posterior vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en el año 2009, encontró al sindicalismo del Magisterio, por lo menos a la dirigencia nacional, de aliado y partícipe de la denominada Revolución Democrática Cultural, emprendida a instancias de la agrupación política gobernante, el Movimiento al Socialismo.

Sin embargo, y pese a la referida "alianza cupular", los conflictos en el sector rebasaron el control de la dirigencia para ingresar, nuevamente, en la escalada de "paros" y "huelgas", interrumpiendo la normal prestación del servicio educativo público. La Federación de La Paz, por ejemplo, dirigida por la Unión Revolucionaria de Maestros Antiimperialista (URMA), brazo político del Partido Obrero Revolucionario (POR), con posterioridad a la publicación de la Constitución Política del Estado, condujo a sus afiliados a movilizarse en "marchas de protesta" por las calles de la ciudad, hasta suspender las actividades escolares en huelgas intermitentes.

El punto de discrepancia entre magisterio y Gobierno Nacional, estriba, reiteradamente, en el porcentaje de incremento salarial ofertado al sector, mismo que es rechazado por considerar que no cubre los costos mínimos de la "canasta familiar", de una familia promedio de cinco miembros. En los últimos años, el Gobierno adecuó su propuesta

a los datos proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística, respecto al índice de inflación anual que, en teoría, refleja la elevación del costo de vida; tal parámetro, no satisface las aspiraciones económicas del magisterio público y se desatan las controversias y los conflictos.

Durante la gestión 2009, los días de paro en el departamento de La Paz alcanzaron a 10 días, y en el transcurso del conflicto se produjeron efectos colaterales que incomodaron a la sociedad.

En el año 2010, también se produjeron suspensiones de labores escolares por un total de 15 días, en el departamento de La Paz. Las movilizaciones del Magisterio fueron rechazadas y cuestionadas por los padres de familia, quienes en ocasiones rebasando la disputa verbal agredieron, a los profesores, y culparon a la "dirigencia trotskista" del perjuicio de sus hijos.

En la gestión 2011, el panorama de conflictos derivó, también, en la paralización de clases del magisterio paceño, contabilizándose un total de 10 días de huelga,

La calificación de estas medidas de acción directa efectuada a instancias del Ministerio de Trabajo que, invariablemente, las declara como "huelgas ilegales"; porque en su realización no se ajustan al único procedimiento formal admitido en el ordenamiento jurídico boliviano para realizar huelgas legales, cual es el establecido en la Ley General del Trabajo que además, como se dejó establecido en el punto 2.6., excluye al sector del Magisterio Público de sus alcances; les priva, en los hechos, del derecho a la huelga. Al quedar al margen de la ley, las acciones de protesta de los maestros son susceptibles de sanción que se ejecuta en la vía administrativa con la no cancelación de haberes por los días no trabajados.

4.2. Insuficiencia de regulación para el ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del SEP

En entrevista con una funcionaria de la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia, se pudo recabar el dato de la existencia de una normativa que permite a los maestros realizar una especie de "huelga automática" en caso de que no se les cancelen los haberes del mes anterior hasta el 7 ú 8 del mes inmediatamente posterior.

A decir de un dirigente de la Federación Departamental de Trabajadores de Educación Urbana de La Paz, esta disposición se obtuvo durante el gobierno "de facto" de Hugo Bánzer Suárez, allá por la década de los setenta, cuando los maestros sufrían retrasos de hasta veinte días en la cancelación de sus haberes.

La aplicabilidad de esta normativa, sujeta a condición suspensiva, en el presente, quedaría en desuso, toda vez que el Gobierno Nacional, procede al pago de haberes antes de transcurrida una semana después de la finalización del mes considerado, y si existe algún retraso en las zonas distantes al eje troncal, tampoco se aplica por el número mínimo de afectados que no tendrían la suficiente capacidad de presión para ejecutar la "huelga automática".

En conclusión, no existe normativa jurídica que permita a los maestros reivindicar legalmente sus reclamaciones económicas; no obstante esa situación, la realidad demuestra que las medidas de acción directa en el ejercicio de derechos constitucionales recogidos en la parte dogmática de la Ley Fundamental se ejecutan a riesgo de sufrir sanciones, ante la insuficiencia e inexistencia de una reglamentación específica. Las protestas colectivas del magisterio, en muchos casos, terminan en la suspensión de clases, afectando la formación escolar de niños y adolescentes, esta situación se agrava por la inexistencia de una instancia imparcial, independiente de los intereses coyunturales político-partidarios que permita una composición oportuna del conflicto, atendiendo con ecuanimidad las demandas del magisterio.

4.3. Dimensión constitucional del problema

La Constitución Política del Estado refiere derechos de alcance general, es decir, aplicables a todos sin ningún tipo de distinción ni discriminación, además en su Artículo 13 se establece que "el Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos".¹⁰⁰ Asimismo según el Parágrafo III, de su Artículo 14 se "...garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos".¹⁰¹

¹⁰⁰ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 11.

¹⁰¹ **Loc. cit.**

Por otro lado, de acuerdo al Parágrafo II, del Artículo 8, de la Ley Fundamental, “el Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, (...) equidad social, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”.¹⁰²

Asimismo entre los fines y funciones esenciales del Estado, en los Numerales 1 al 6, del Artículo 9, de la Constitución, se consignan los de “construir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social (...); garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades (...); garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución; garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo”.¹⁰³

Para que los valores, fines, funciones y derechos reconocidos en la Constitución no queden en simples enunciados, el Estado está en la obligación de activar los mecanismos propios de la administración gubernamental (función legislativa y ejecutiva) con el propósito de permitir a las personas, consideradas en su individualidad o asociadas con algún fin lícito, el libre, eficaz y oportuno ejercicio de esos derechos; lo que como consecuencia importará el logro de los fines y funciones del Estado y la materialización de sus valores.

Los maestros, como cualquier otro sector de la sociedad boliviana, se encuentran bajo tutela constitucional; por tanto, el trato dispensado desde el Gobierno debe enmarcarse en los principios fundamentales de la misma, es decir, considerando el horizonte social del vivir bien, sin ningún tipo de discriminación, ni explotación, procurando la plena justicia social. No obstante, la insuficiente regulación de algunos derechos sociales, como el derecho a la huelga, les impide ejercerlo de manera legal. Aunque, como se señaló en el punto 1.5.2.1., sí se les reconoce otros derechos colectivos como el de la sindicalización, presupuesto teórico en el que se apoyan otros derechos colectivos emergentes de una situación de trabajo subordinado, dependiente y remunerado.

¹⁰² Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 9.

¹⁰³ **Ibíd.**, p. 9

4.4. Colisión de derechos de los actores directos e indirectos de los conflictos colectivos de Maestras y Maestros del SEP

Es evidente que los derechos, por muy constitucionalizados que fueran, no son ni pueden ser absolutos; pero tampoco admiten subordinación, así se expresa en la Ley Fundamental cuando, en el Parágrafo III, de su Artículo 13 señala “la clasificación de los derechos establecida (...) no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros”,¹⁰⁴ o sea, los derechos recogidos en la parte dogmática de la Constitución están en un pie igualdad, todos gozan de la misma protección y por tanto todos pueden ser ejercidos en el marco de la legalidad normativa.

Oportunamente se indicó el carácter constitucional tanto del derecho al trabajo, y sus mecanismos de su reivindicación, así como del derecho a la educación de todos los bolivianos.

En el desempeño de sus actividades, las maestras y los maestros, están tutelados por la Constitución; es más, en la última parte del Parágrafo III, de su Artículo 95, se estipula que los docentes del SEP “gozarán de un salario digno”.¹⁰⁵ Se podrá generar controversia sobre la apreciación subjetiva de salario digno; pero un mínimo de sentido común permite atisbar que éste es aquel que moderadamente permita satisfacer las necesidades básicas del maestro y su familia. Cuando se tocó el punto referido a los conflictos colectivos en el magisterio, se dejó establecido su carácter reivindicatorio, o sea, económico. Si bien el ordenamiento jurídico vigente excluye a los maestros del único mecanismo administrativo para realizar huelgas legales, esta situación no puede interpretarse como la culminación del debate sobre si éstos pueden ejercer o no el derecho constitucional a la huelga, porque como sintetiza Guibourg “la única diferencia real está dada por los distintos regímenes legales aprobados por el legislador para uno [de empleados públicos] y otro [de trabajadores privados] grupo”¹⁰⁶; por tanto, una actitud acorde a estos tiempos de reconocimiento de derechos colectivos, pasaría por la regulación específica del derecho a la huelga de los docentes del servicio educativo.

Una huelga en el magisterio, afecta el derecho a la educación, pues, restringe en lo inmediato a niños y jóvenes la prosecución de su formación sistemática. Si se considera

¹⁰⁴ **Ibíd.**, p. 11

¹⁰⁵ Bolivia. **Constitución Política del Estado**, p. 38

¹⁰⁶ Citado por Ramírez Bosco, Luis. **Derecho de huelga**, p. 204.

esa formación sujeta a criterios de temporalidad y oportunidad; entonces el perjuicio ocasionado a las y los estudiantes podría ser irreparable. De ahí la necesidad de crear algún mecanismo idóneo e imparcial para solucionar los conflictos, si fuera posible antes de su ocurrencia, y de darse el mismo, sujetar su procedimiento a algún mecanismo que garantice a las maestras y los maestros la atención de sus demandas; y a los estudiantes la continuidad del servicio educativo en condiciones adecuadas de calidad. Por otro lado, no se puede desconocer que todo conflicto en el sector educativo repercute en el logro de los fines y objetivos del Sistema Educativo Plurinacional, tan importante en el esquema de legitimación de cualquier Estado.

Un profesorado que percibe como remuneración, salarios básicos casi próximos al mínimo nacional, no puede garantizar una educación de calidad como se plantea en el Parágrafo I, del Artículo 78, de la Constitución, al señalar que “la educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y **de calidad**” (Negrillas incorporadas);¹⁰⁷ pues, al no tener cubiertas sus necesidades mínimas de subsistencia, sus esfuerzos, en lugar de apuntar a la cualificación profesional, se despliegan en proveerse de otras fuentes de ingreso.

Según el Parágrafo I, del Artículo 77, de la Constitución, “la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación de sostenerla, garantizarla y gestionarla”;¹⁰⁸ por tanto la preocupación estatal debería pasar por procurar atender en mejores condiciones económicas a sus operadores educativos, garantizándoles un "salario digno".

4.5. Admisión del derecho y sus limitaciones

En el punto 2.8. se discutió la legitimidad del derecho de los funcionario públicos de gestión de ejercer la huelga como mecanismo de defensa de sus derechos colectivos. Se presentó los argumentos doctrinales de su justificación y aceptando la distinción teórica entre función de autoridad y función de gestión se planteó la posibilidad de reconocer a los funcionarios de gestión su derecho a la huelga; considerando que al ser el Estado una

¹⁰⁷ **Ibíd.**, p. 32.

¹⁰⁸ **Ibíd.**, p.

construcción humana puede cometer y comete las mismas injusticias que un empleador privado.

Por tanto, el derecho a la huelga de las maestras y los maestros del SEP, es doctrinalmente admisible; toda vez que no es absoluto, requiere ser reglamentado, en su procedimiento, y limitado, en los posibles perjuicios que podría causar.

En cuanto a las limitaciones al contenido de los derechos constitucionales el principio exige que “por la naturaleza propia de los derechos fundamentales, sus límites deben encontrar asidero en la propia Constitución. En otros términos, sólo un bien de linaje constitucional puede limitar válidamente los derechos fundamentales”;¹⁰⁹ entonces el límite principista del derecho a la huelga estaría circunscrito por el derecho a la educación.

4.6. Propuesta de complementación del Parágrafo VIII, Artículo 2, de la Ley de la Educación N° 070 "Avelino Siñani - Elizardo Pérez"

Considerando la progresividad de los derechos reconocidos en la Constitución, así como la prelación y jerarquía de la misma, y a objeto de permitir el ejercicio efectivo del derecho a la huelga de las maestras y maestros del SEP, se plantea la complementación del Parágrafo VIII, del Artículo 2, de la Ley de la Educación boliviana en los siguientes términos:

*VIII (bis). **Derecho a la huelga.** El Estado reconoce, también, al magisterio el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal del personal docente, administrativo y de servicio de suspender labores educativas para la defensa de sus derechos, de acuerdo a reglamentación específica.*

Esta complementación garantizaría no sólo el ejercicio legal de un derecho constitucional sino también su compatibilización con el derecho a la educación, ambos -como ya se indicó- acogidos en pie de igualdad en la Ley Fundamental boliviana. La continuidad de las actividades escolares estaría sujeta al procedimiento de la referida reglamentación específica, cuya inobservancia importaría sanciones para el personal reticente a cumplirla.

¹⁰⁹ Mendoza Avilés, Guillermo. En **Miradas...op.cit.**, p. 307.

4.7. Proyecto de Reglamento de ejercicio del derecho a la huelga de Maestras y Maestros del Sistema Educativo Plurinacional

La expresión formal de una reglamentación específica debe ser recogida en un Decreto Supremo, a cuyo efecto se propone el anteproyecto que sigue:

DECRETO SUPREMO N°

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

C O N S I D E R A N D O:

Que el Parágrafo I del Artículo 77 de la Constitución Política del Estado, establece que la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.

Que el Parágrafo I del Artículo 96 de la Constitución Política del Estado, establece que es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público, a través de escuelas superiores de formación. El Parágrafo III señala que se garantiza la carrera docente y la inamovilidad del personal docente del magisterio, conforme con la ley. Los docentes gozarán de un salario digno.

Que la evolución doctrinal en materia laboral ha llegado a un grado tal de desarrollo que la distinción entre empleado o servidor público y trabajador privado apunta a su paulatina difuminación y progresiva integración.

Que el Artículo 53 de la Constitución Política del Estado establece que se garantiza el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley.

Que la dirigencia sindical del Magisterio Público, protagoniza comportamientos huelguísticos al margen de la ley, convocando a sus afiliados a medidas de acción directa que interrumpen el normal desenvolvimiento de las labores educativas.

Que el Parágrafo VIII (bis) de la Ley de Educación N° 070 "Avelino Siñani-Elizardo Pérez" establece que el Estado reconoce, también, al magisterio el derecho a la

huelga como el ejercicio de la facultad legal del personal docente, administrativo y de servicio de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo a reglamentación específica.

Que es responsabilidad y prioridad del Estado Plurinacional de Bolivia, establecer políticas y estrategias que aseguren la calidad del servicio educativo en apego estricto a los principios constitucionales, para construir una sociedad con mayor equidad y justicia social; en suma para Vivir Bien.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

REGLAMENTO DE EJERCICIO DEL DERECHO A LA HUELGA DE MAESTRAS Y MAESTROS DEL SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL

ARTÍCULO 1.- (OBJETO). *El presente Decreto Supremo tiene por objeto reglamentar el procedimiento a través del cual las maestras y maestros del SEP pueden ejercer legalmente la facultad de suspender labores en defensa de sus intereses económicos sectoriales.*

ARTÍCULO 2.- (DEFINICIÓN). *Se entiende por huelga la suspensión concertada, colectiva y pacífica de las actividades educativas del Sistema Educativo Plurinacional, en forma intermitente hasta, eventualmente, derivar en una huelga indefinida.*

ARTÍCULO 3.- (INICIO DEL CONFLICTO). *La Confederación de Maestros, de modo propio o a iniciativa de alguna de las Federaciones Departamentales o Regionales, remitirá al Ministerio de Educación su pliego petitorio de reivindicación económica, principalmente.*

ARTÍCULO 4.- (JUNTA DE COMPOSICIÓN). *En las siguientes veinticuatro horas de recibido el pliego petitorio económico, el Ministro de Educación conformará una Junta de Composición, conformada por tres representantes gubernamentales y tres representantes del magisterio, habilitados para suscribir por sus mandantes un acuerdo. Paralelamente a la conformación de la Junta de Composición las maestras y maestros del*

Sistema Educativo Plurinacional podrán instrumentar los requisitos formales para la suspensión de las labores educativas.

ARTÍCULO 5.- (ASESORAMIENTO) *Las partes en conflicto podrán asesorarse de abogados y otros profesionales, según las características del conflicto.*

ARTÍCULO 6.- (SESIONES DE LA JUNTA DE COMPOSICIÓN). *La Junta de Composición se reunirá dentro de las veinticuatro horas de haber sido conformada. Será presidida, sin derecho a voto, por el Ministro de Educación. La Junta de Composición analizará los argumentos de las partes y valorará las pruebas que se ofrezcan; no se disolverá sino hasta arribar a una solución o hasta convencerse de que la composición es virtualmente imposible.*

ARTÍCULO 7.- (PREAVISO DE HUELGA). *Atendiendo al curso desfavorable de las negociaciones ventiladas en la Junta de Composición que hagan prever un fracaso inminente, los docentes del magisterio público nacional podrán formular un preaviso de huelga con tres días de anticipación a la realización de la misma.*

ARTÍCULO 8.- (VOLUNTAD HUELGUÍSTICA). *Se respeta la adhesión individual y voluntaria a la medida de la huelga; no obstante, se exige su ejecución a través de las instancias colectivas de representación sindical. De conformidad a los estatutos sindicales en vigencia, la decisión de ingresar en huelga deberá iniciarse con la voluntad mayoritaria de cada Asamblea de Unidad Educativa, para luego pasar a consideración del Consejo Consultivo de cada Federación, y finalmente a la Conferencia Nacional dirigida por la Confederación de Maestros. Se considerará voluntad mayoritaria al cincuenta por ciento más uno de los participantes en cada instancia sindical.*

ARTÍCULO 9.- (DECLARATORIA DE HUELGA). *A tres días de pre-avisada la huelga, sin perjuicio de proseguir las sesiones de la Junta de Composición, se declarará la suspensión de labores educativas en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.*

ARTÍCULO 10.- (TRIBUNAL ARBITRAL). *Fracasadas en todo o en parte las gestiones de la Junta de Composición y, eventualmente, suspendidas las labores educativas por la declaratoria de huelga; se conformará un Tribunal Arbitral compuesto por: dos representantes designados por el Gobierno y dos representantes del Magisterio, todos ajenos a las partes en conflicto, presididos por el Defensor del Pueblo. Los miembros del Tribunal Arbitral deberán ser personas versadas en Derecho Laboral o en Economía.*

ARTÍCULO 11.- (SESIONES DEL TRIBUNAL ARBITRAL). *El Tribunal Arbitral se reunirá dentro de las veinticuatro horas de haber sido conformado. Durante sus sesiones hará comparecer a las partes en conflicto para oír sus argumentos y valorar las pruebas presentadas en la etapa anterior. Sus decisiones serán adoptadas por mayoría absoluta de sus miembros. Tendrá un plazo máximo de cinco días para procurar la solución y otros cinco días adicionales para emitir un Laudo Arbitral que dé por concluida la controversia. El Laudo Arbitral pondrá fin a la suspensión de las labores educativas, independientemente de la aceptación o rechazo del mismo por parte del Magisterio, obligándolos a reanudar las clases escolares, bajo pena de aplicar las sanciones correspondientes por abandono injustificado, de existir resistencia.*

ARTÍCULO 12.- (MEDIO DE IMPUGNACIÓN). *En caso de desacuerdo con las decisiones del Tribunal Arbitral o infracción flagrante del ordenamiento jurídico, éstas podrán ser impugnadas a través de un proceso contencioso-administrativo ante tribunal competente, sin recurso ulterior*

DISPOSICIONES ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS

Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.- *El Ministerio de Educación reglamentará los aspectos de orden administrativo y operativo para el cumplimiento del presente Decreto Supremo en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de su publicación.*

El señor Ministro de Estado, en el despacho de Educación, queda encargado de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los días del mes de del año dos mil

Este anteproyecto de Decreto Supremo, busca garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la huelga consagrado en la Constitución Política, a favor de los trabajadores, en general, y de los docentes, en particular. En su concepción se rescata el principio de

oportunidad de la medida huelguística orientada a ejercer la suficiente presión social a momento de definir las posibles soluciones al conflicto. Por otro lado, los plazos atienden al principio de celeridad en la composición de la controversia; más aún considerando el carácter prioritario de garantizar el derecho a la educación de los estudiantes. Finalmente se propone un mecanismo de impugnación jurisdiccional, para corregir probables defectos tanto de fondo como de forma, se podrá objetar que ese mecanismo propio del Derecho Administrativo invade los dominios del Derecho del Trabajo, pero la tendencia contemporánea no establece límites tan rígidos como para imposibilitar esa integración.

En cuanto a la instancia de composición, la suficiente idoneidad e imparcialidad de su desenvolvimiento se garantiza a través de la participación del Defensor del Pueblo, autoridad depositaria de la suficiente legitimidad y legalidad, en el ámbito nacional, como para conducir acertadamente las negociaciones en caso de llegar al arbitraje.

CONCLUSIONES

El derecho del trabajo o laboral, emerge como una rama distinta de los tradicionales ámbitos del derecho público o privado, preocupado por regular las diferentes contingencias de la actividad humana subordinada, dependiente y sujeta a una retribución.

En el panorama de derechos de ejercicio colectivo, el de la huelga, históricamente, tiene relevancia, por su rol de mecanismo de equilibrio entre partes esencialmente desiguales, permitiendo a amplios sectores de la sociedad lograr mejores condiciones socio-económicas de vida, en general, y de superar las precarias condiciones de trabajo, en particular.

El ejercicio del derecho a la huelga no se concibe como un mecanismo orientado a subvertir el orden legal vigente, al contrario se considera un recurso que busca garantizar el orden y paz social necesarias para el desarrollo óptimo de una determinada sociedad.

La evolución doctrinal del derecho a la huelga demuestra un avance teórico tal que atempera la primigenia postura de considerar incompatible su ejercicio con la actividad de los funcionarios públicos, en tal sentido, se acepta que los funcionarios de mera gestión, estén legitimados de recurrir a este mecanismo de lucha colectiva para la defensa de sus intereses.

Además la diferenciación entre empleado público y trabajador privado, no se establece, necesariamente, en función a la naturaleza de sus actividades, sino por voluntad del legislador; por tanto no agota la discusión de la legitimidad del primero de ejercer legalmente el derecho a la huelga.

El Estado al ser una construcción humana, también incurre en actitudes merecedoras del calificativo de injustas.

La educación más que un servicio es una función social encomendada en su realización al Estado, como representante de los intereses de la colectividad; en consecuencia requiere de las condiciones más favorables para su desarrollo.

En la adopción de una política educacional se incorpora el horizonte político-ideológico de los detentadores del poder estatal, por tanto expresa los fines y objetivos considerados legítimos y necesarios para su reproducción cultural, en sentido amplio.

En Bolivia tanto el derecho a la educación como el derecho a la huelga gozan de reconocimiento constitucional, según la misma norma, en igualdad de condiciones sin que pueda admitirse válidamente la subordinación de la una a la otra ni viceversa.

Los conflictos en el sector educativo se producen a causa de aspiraciones salariales desatendidas, se expresan en acciones directas ilegales, como: huelgas intermitentes, huelgas de hambre, huelgas indefinidas; y provocan la interrupción de las labores escolares. Al revestirse de ilegalidad, sus participantes se hacen pasibles a sanciones.

Si bien el derecho a la huelga, es un derecho constitucionalizado, cuyo respeto y protección corren por cuenta del Estado Plurinacional de Bolivia; sin embargo la inexistencia de normas específicas en el sector educativo impide a Maestras y Maestros del SEP su ejercicio eficaz y oportuno.

A fin de garantizar la vigencia plena de los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se hace necesario reglamentar específicamente el derecho a la huelga de Maestras y Maestros del SEP para la defensa de sus derechos y sus intereses legítimos; pero también para preservar la continuidad y calidad de la educación.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ARGOTE RODRÍGUEZ, Zulema. **Bases para la modificación de las instancias de conciliación y arbitraje, y derecho a la huelga dentro de la Ley General del Trabajo y el Decreto Reglamentario (Tesis de Grado)**, UMSA, La Paz, 1999.

BAYLOS GRAU, Antonio. **Derecho de huelga y servicios esenciales**, 2° ed., Tecnos S. A., Madrid, 1988.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado**, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 2009.

----- **Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público**, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 1999.

----- **Decreto Supremo N° 25749 Reglamento al Estatuto del Funcionario Público**, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 2000.

CLAVEL MORALES, Nelson. **Necesidad de reglamentar la huelga en los servicios públicos esenciales (Tesis de grado)**, UMSA, La Paz, 2006.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, et. al.. **Miradas: Nuevo Texto Constitucional**, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 2010.

KROTOSCHIN, Ernesto. **Tratado Práctico de Derecho del Trabajo, Volumen II**, 2° ed., Depalma, Buenos Aires, 1962.

LUZURIAGA, Lorenzo. **Pedagogía**. Losada S. A., Buenos Aires, 1967.

MARTÍNEZ VIVOT, Julio J.. **Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social**, 2° ed., Astrea, Buenos Aires, 1988.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Ley de la Educación N° 070 "Avelino Siñani-Elizardo Pérez"**, Ministerio de Educación, La Paz, 2010.

----- **Currículo de Formación de Maestras y Maestros del Sistema Educativo Plurinacional (Documento Preliminar)**, Ministerio de Educación, La Paz, 2011.

----- **Currículo Base del Sistema Educativo Plurinacional**, Ministerio de Educación, La Paz, 2010.

NASSIF, Ricardo. **Educación y Pedagogía**, s.e., La Plata, 1958.

PÉREZ BOTIJA, Eugenio. **Curso de Derecho del Trabajo**, TECNOS S.A., 5ta. ed., Madrid, 1957.

RAMÍREZ BOSCO, Luis. **Derecho de huelga**, Hammurabi S.R.L., Buenos Aires, 1991

SANDOVAL RODRÍGUEZ, Isaac. **Legislación del Trabajo**, 12da. ed., Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1997.

----- **Derecho del Trabajo**, 2da. ed., SIRENA, Santa Cruz, 1998.

SERRANO TORRICO, Servando (Editor). **Ley General del Trabajo: de 8 de Diciembre de 1942**, Serrano Ltda., Cochabamba, 1993.

VALDIVIESO P., José. **Anales de Legislación Boliviana, Volumen N°5**, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 1950.

VÁZQUEZ VIALARD, Antonio. **Tratado de derecho del trabajo, Tomo 1**, Astrea, Buenos Aires, 1982.