

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
CARRERA DE DERECHO**



**MONOGRAFIA TRABAJO DIRIGIDO**

**NECESIDAD DE INCORPORAR UN MECANISMO NORMATIVO,  
PARA DESCONCENTRAR LA TRAMITACIÓN DE  
DECLARATORIAS EN COMISIÓN DE DIRIGENTES SINDICALES  
NO CONTEMPLADOS EN EL DECRETO SUPREMO 22407**

**INSTITUCION: MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y PREVISION  
SOCIAL**

**POSTULANTE: ALBARO MIRKO AGUIRRE VASQUEZ**

**TUTOR ACADEMICO: Dr. JUAN RAMOS**

**TUTOR INSTITUCIONAL: Dra. ESTHER FLORES**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2012**

## ***DEDICATORIA***

El presente trabajo está dedicado a la ternura y dulzura, a la templanza y la fortaleza, la sabiduría y abnegación que representa en mi vida un ser que admiro, mi madre.

### *AGRADECIMIENTOS*

Agradezco a Dios por darme la vida y la entereza para seguir su camino.

A Raúl Eddy mi padre que vivirá eternamente en mi corazón, a María Marina mi madre, por su inmenso amor y dedicación.

Un especial agradecimiento a la Dra. Esther Flores, por la ayuda brindada para la elaboración del presente trabajo ya que sin ella no podría haber sido realizado, por la buena onda, comprensión y sobre todo por sus sabios consejos.

A los técnicos - abogados de la Unidad de Gestión Jurídica del Ministerio de Trabajo por toda su colaboración y comprensión

Al Dr. Hernán Clavel por toda la ayuda y orientación brindada en sus magistrales clases y en la tutoría del presente trabajo.

## **INDICE GENERAL**

<b>PRÓLOGO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>

## **PRIMERA PARTE**

### **2. CAPÍTULO I**

#### **MARCOS, REFERENCIAS Y EVALUACIÓN DEL TEMA**

##### **2.1 MARCO INSTITUCIONAL**

<b>2.1.1 Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.2 Misión.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.3 Visión.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.4 Funciones Principales (Atribuciones).....</b>	<b>17</b>
<b>2.1.5 Plan Estratégico Institucional.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1.6 DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.7 Objetivos de la Dirección.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.8 Funciones Principales (Atribuciones).....</b>	<b>23</b>

##### **2.2 MARCO TEORICO**

<b>2.2.1 Descentralización y Desconcentración.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.2 La polisemia alrededor del término de autonomía.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.3 ¿Cuándo Nace una Desconcentración?.....</b>	<b>30</b>
<b>2.2.4 Las Diversas Modalidades de Desconcentración.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.5 Desconcentraciones espaciales.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.6 Desconcentraciones no espaciales.....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.7 Desconcentración por dentro del ente territorial vía delegación.....</b>	<b>37</b>
<b>2.2.8 Desconcentración dinámica y estructural.....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.9 Modalidades de sujeción según tipos de desconcentración.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.10 La Desconcentración desde la Perspectiva Comparada Indicaciones desde la Experiencia Alemana.....</b>	<b>45</b>
<b>2.2.11 Delegación clásica.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2.12 “Administra lo mío como si fuera tuyo”.....</b>	<b>48</b>
<b>2.2.13 Desconcentración por fuera.....</b>	<b>50</b>
<b>2.2.14 La provincia alemana.....</b>	<b>51</b>
<b>2.2.15 Referencias de la Experiencia Española.....</b>	<b>53</b>
<b>2.2.16 “Transferir o delegar” facultades estatales hacia las Comunidades Autónomas.....</b>	<b>54</b>
<b>2.2.17 Las Delegaciones de Gobierno.....</b>	<b>57</b>
<b>2.2.18 La administración única.....</b>	<b>58</b>
<b>2.2.19 La provincia.....</b>	<b>59</b>
<b>2.2.20 ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL SINDICATO BOLIVIANO.....</b>	<b>60</b>
<b>2.2.21 Reconocimiento de la Libre Sindicalización.....</b>	<b>60</b>
<b>2.2.22 Constitución de un Sindicato (Decreto Reglamentario 124).....</b>	<b>61</b>
<b>2.2.23 Dirección y Capacidad Sindical (Ley General del Trabajo, 138).....</b>	<b>62</b>
<b>2.2.24 Disolución y Prohibiciones de las Organizaciones Sindicales.....</b>	<b>63</b>

<b>2.2.24.1 Disuelta Por El Poder Ejecutivo.....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.24.2 A Solicitud de los Asociados.....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.24.3 Por Perdida de Mas del 50% del Patrimonio.....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.25 Fines del Sindicato.....</b>	<b>64</b>
<b>2.2.26 Prohibiciones.....</b>	<b>64</b>
<b>2.2.27 Del Patrimonio Sindical (Decreto Reglamentario 141 - 148).....</b>	<b>64</b>
<b>2.2.28 La Sindicalización de los Trabajadores del Estado.....</b>	<b>65</b>

## **2.3 MARCO HISTORICO**

<b>2.3.1 Antecedentes históricos de los sindicatos bolivianos.....</b>	<b>65</b>
<b>2.3.2 Los gremios: Sociedad Fraternal de Obreros de la Cruz, Sociedad de Obreros El Porvenir.....</b>	<b>66</b>
<b>2.3.3 Federación de Ferroviarios de Oruro, Centro Tipográfico.....</b>	<b>66</b>
<b>2.3.4 Federación Obrera de La Paz.....</b>	<b>67</b>
<b>2.3.5 Federación Obrera del Trabajo (FOT) y la Jornada de trabajo de ocho horas.....</b>	<b>67</b>
<b>2.3.6 Los sindicatos obreros.....</b>	<b>68</b>
<b>2.3.7 Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni (S.M.T.M.H.).....</b>	<b>69</b>
<b>2.3.8 Federación Sindical De Trabajadores Mineros De Bolivia.....</b>	<b>69</b>
<b>2.3.9 La Tesis de Pulacayo.....</b>	<b>70</b>
<b>2.3.10 La Central Obrera Boliviana COB.....</b>	<b>71</b>
<b>2.3.11 Sindicatos agrarios.....</b>	<b>75</b>
<b>2.3.12 Estructura.....</b>	<b>75</b>
<b>2.3.13 Proceso de formación de los sindicatos agrarios de Bolivia.....</b>	<b>76</b>
<b>2.3.14 Primer sindicato: el de "Huasacalle" 3 de abril de 1936.....</b>	<b>76</b>
<b>2.3.15 Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB).....</b>	<b>77</b>
<b>2.3.16 Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia.....</b>	<b>78</b>
<b>2.3.17 El Katarismo.....</b>	<b>78</b>
<b>2.3.18 Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).....</b>	<b>79</b>
<b>2.3.19 Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB"BS").....</b>	<b>80</b>
<b>2.3.20 Sindicatos productores de hoja de coca.....</b>	<b>80</b>
<b>2.3.21 Breve Reseña Histórica respecto a la Desconcentración y Descentralización Administrativa en Bolivia.....</b>	<b>81</b>
<b>2.3.22 La Fase Societal de la Desconcentración.....</b>	<b>82</b>
<b>2.3.23 El Tiempo de la Iniciativa Estatal.....</b>	<b>84</b>
<b>2.3.24 El Tiempo de la Ampliación de la Democracia.....</b>	<b>89</b>
<b>2.3.25 Las Reformas Descentralizadoras.....</b>	<b>90</b>
<b>2.3.26 El Marco Legal e Institucional .....</b>	<b>91</b>
<b>2.3.27 Descentralización y Desconcentración Administrativa.....</b>	<b>92</b>
<b>2.3.28 Los Mecanismos Financieros.....</b>	<b>93</b>

## **2.4 MARCO CONCEPTUAL**

<b>2.4.1 DESCONCENTRACION.....</b>	<b>95</b>
------------------------------------	-----------

<b>2.4.2 DESCENTRALIZACIÓN.....</b>	<b>95</b>
<b>2.4.3 SINDICATO.....</b>	<b>96</b>
<b>2.4.4 SINDICALISMO.....</b>	<b>97</b>
<b>2.4.5 FEDERACIÓN.....</b>	<b>97</b>
<b>2.4.6 CONFEDERACIÓN.....</b>	<b>97</b>
<b>2.4.7 TRABAJO.....</b>	<b>98</b>
<b>2.4.8 TRABAJADOR.....</b>	<b>99</b>
<b>2.4.9 RELACIONES LABORALES.....</b>	<b>99</b>
<b>2.5 MARCO JURÍDICO</b>	
<b>2.5.1 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.....</b>	<b>100</b>
<b>2.5.2 Ley General del Trabajo.....</b>	<b>102</b>
<b>2.5.3 Código Procesal del Trabajo.....</b>	<b>104</b>
<b>2.5.4 Decreto Supremo N° 22407 de 11 de enero de 1990.....</b>	<b>104</b>
<b>2.5.5 Decreto Supremo N° 224, Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo.....</b>	<b>105</b>

## **SEGUNDA PARTE**

### **3. CAPÍTULO II**

<b>3.1 DIAGNÓSTICO DEL TEMA Y PROPUESTA NORMATIVA.....</b>	<b>110</b>
<b>3.1.1 CUADRO DE RESOLUCIONES DE DECLARATORIAS EN COMISIÓN DICTADAS EN LA GESTIÓN 2011 EN EL MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL.....</b>	<b>110</b>
<b>3.1.2 Matriz de Análisis FODA.....</b>	<b>118</b>
<b>3.1.3 Propuesta Normativa de Resolución Ministerial.....</b>	<b>129</b>

## **TERCERA PARTE**

### **4. CAPÍTULO III**

#### **ELEMENTOS CONCLUSIVOS**

<b>4.1 CONCLUSIONES.....</b>	<b>133</b>
<b>4.2 RECOMENDACIONES.....</b>	<b>136</b>
<b>4.3 BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>137</b>
<b>4.4 ANEXOS.....</b>	<b>140</b>

## A Manera de Prólogo

En el siglo XXI, el del “Conocimiento”, en Bolivia se han venido implementando grandes y sustanciales cambios que han transformado al nuevo Estado y la configuración de los actores políticos, con la implementación de la Nueva Constitución, las nuevas normas vienen siguiendo una línea marcada por la norma suprema de nuestro ordenamiento en ese sentido han surgido también nuevos derechos y nuevos paradigmas que hasta hace poco eran desconocidos los cuales determinan que la “Ciencia del Derecho” debe acomodarse y evolucionar tomando en cuenta estas nuevas tendencias paradigmáticas.

Es así que el trabajo que pongo a consideración está referido al ámbito del Derecho Laboral y el Derecho Administrativo en el se hace un enfoque referente a La Desconcentración Administrativa y sus implicancias jurídicas y político administrativas, así también una tipología de la misma con ejemplos de casos concretos y herramientas metodológicas que nos sirvan como referencia para proponer dentro de este teorema conceptual un modelo normativo de desconcentración para las declaratorias en comisión de dirigentes sindicales, aplicación que será llevada a cabo dentro el Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social, asimismo contiene reseñas históricas referentes a los temas abordados en la investigación, que considero constituyen un elemento esencial en el enfoque de cada tema en particular para así de esa manera poder conocer su origen etimológico y conceptual, en el también se hace un análisis explicativo secuencial de los diferentes institutos que son elementales en el estudio del Derecho Laboral y Administrativo.

La Ciencia del Derecho es compleja pero los conceptos pertinentes han sido sistematizados procurando un estudio exhaustivo del caso concreto navegando en la teoría jurídica para poder plantear un elemento normativo que pueda dar solución a uno de los muchos asuntos que inciden en la problemática de la Administración Pública en nuestro país.

EL AUTOR

## **NECESIDAD DE INCORPORAR UN MECANISMO NORMATIVO, PARA DESCONCENTRAR LA TRAMITACIÓN DE DECLARATORIAS EN COMISIÓN DE DIRIGENTES SINDICALES NO CONTEMPLADOS EN EL DECRETO SUPREMO 22407**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Muchos teóricos contemporáneos se resisten a reconocer a la globalización de la producción capitalista y su mercado mundial como una situación fundamentalmente nueva y un cambio histórico significativo. Los teóricos asociados con la perspectiva del sistema - mundo, por ejemplo, argumentan que desde su inicio el capitalismo ha funcionado siempre como una economía mundial, y por lo tanto, aquellos que claman por la novedad de su actual globalización sólo no habían comprendido su historia. Ciertamente, es importante enfatizar tanto la relación fundacional continua del capitalismo hacia (o, al menos una tendencia hacia) el mercado mundial como los ciclos expansivos del desarrollo del capitalismo; pero la adecuada atención sobre el ab origine universal o las dimensiones universalistas del desarrollo capitalista no deben engeguernos ante la ruptura o cambio entre la producción capitalista contemporánea y las relaciones globales de poder. Creemos que este cambio vuelve perfectamente claro y posible para el proyecto capitalista actual juntar al poder económico con el político, para realizar, en otras palabras, un adecuado orden capitalista. En términos constitucionales, los procesos de globalización ya no son sólo un hecho sino, también, una fuente de definiciones jurídicas que tienden a proyectar una figura supranacional única de poder político.<sup>1</sup> Bajo ese entendido las demandas de las regiones y el proceso autonómico en el país han generado una presión sobre la Asamblea Legislativa para redefinir los procesos y esquemas de territorialización en el Estado boliviano. Curiosamente, una variedad de incidentes han generado las condiciones para que los procesos de desconcentración distintos aunque complementarios a los de descentralización, no desaparezcan bajo la

---

<sup>1</sup> NEGRI, Toni., HARDT Michael. "Imperio". Editorial Barcelona. Barcelona España. 2002. p.56.



sombra de reclamos que se supone apuntan justamente a superar la “descentralización administrativa” que, como modalidad de desconcentración territorial avanzada, rige para los departamentos bolivianos según manda el Art. 110º de la Constitución Política del Estado.

Los eventos que han posibilitado que la desconcentración no desaparezca del debate son los siguientes: Por un lado está la dinámica de las mismas prefecturas que, con la elección de los prefectos, abrió un mayor margen de iniciativa departamental traducida, entre otras cosas, en ensayos de desconcentración intradepartamental, por otro lado se tiene la dinámica del debate constituyente alrededor tanto de las autonomías departamentales como de las indígenas. La preocupación central ahora está dirigida a optimizar los avances u orientar los arranques de dichos procesos desde una perspectiva técnica que, respetando las decisiones políticas de los actores, pudiera dar cuenta de opciones para incrementar la efectividad, impacto y sostenibilidad de las técnicas de desconcentración territorial más allá de su relevancia coyuntural para el debate. Asimismo la presente investigación contiene valiosos elementos para el debate en lo que toca a la discusión sobre la desconcentración y descentralización administrativa.

Por otro lado actualmente en el Ministerio de Trabajo se viene tropezando con problemas administrativos de solicitud de los representantes sindicales que se ven en la necesidad de realizar trámites de Declaratorias en Comisión, que no se encuentran contemplados dentro de los alcances del Decreto Supremo No 22407 de 11 de enero de 1990, debido a que esta disposición de manera textual y taxativa señala que los principales dirigentes de las Centrales Nacionales, Confederaciones y Federaciones de trabajadores serán declarados en comisión caso por caso mediante Resolución Ministerial expresa con goce del cien por ciento de sus haberes y demás beneficios Sociales, mientras desempeñen sus funciones sindicales, por otro lado la idea de desconcentración administrativa en una Institución se produce al interior de la misma persona jurídica de derecho público, sea esta el Gobierno

central del Estado o una entidad de derecho público la administración del Estado moderno se facilita a través de figuras como la descentralización y la desconcentración, la desconcentración consiste en delegar la toma de decisiones que se hace a determinados agentes del poder central con los cuales mantiene el Ejecutivo una relación jerárquica. La descentralización, en cambio, transfiere poderes a órganos con personalidad jurídica de derecho público, distintos de los simples agentes del poder central y, por lo tanto, sin relación de jerarquía con el Presidente del Estado Plurinacional.

En este entendido y de lo señalado, es función del derecho y las disposiciones legales ser un mecanismo de regulación entre la sociedad y el Estado, muchas veces en el campo del derecho y las disposiciones legales que se encuentran vacías o existen difusiones jurídicas (cuestiones legales no claras) deben ser reguladas para poder generar un orden social estableciendo parámetros e indicativos de lo permitido, lo prohibido y lo obligatorio, y evidenciándose que es atribución del Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social el de garantizar el derecho de los trabajadores a la libre sindicalización y organización para la defensa de sus intereses, representación conforme lo establece el Decreto Supremo No 29894 Considerando que el procedimiento actualmente y de manera muy centralizada, debe realizarse solamente en la ciudad de La Paz, es necesario normar este problema que afecta a este Ministerio, y es por ello que presento esta idea de un nuevo proyecto que regulara las solicitudes de declaratoria en comisión de dirigentes no contemplados en el Decreto Supremo 22407, desconcentrando las facultades para poder conocer y realizar el trámite a las Nueve Jefaturas Departamentales del Trabajo.

## **PRIMERA PARTE**

### **2. CAPÍTULO I**

#### **MARCOS, REFERENCIAS Y EVALUACIÓN DEL TEMA**

##### **2.1 Marco institucional**

###### **2.1.1 Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social**

###### **2.1.2 Misión**

"Contribuir a la preservación y promoción de empleo digno; garantizar, proteger y promover el cumplimiento de los derechos sociolaborales de las trabajadoras y los trabajadores, así como de las servidoras y servidores públicos; promover el desarrollo de la economía social cooperativa y erradicar toda forma de explotación, exclusión y discriminación.

###### **2.1.3 Visión**

Al 2015 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social ha ejecutado con efectividad políticas de preservación y promoción de empleo digno, ha ampliado y mejorado la protección y dignificación del trabajo, fiscalizando y garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales y sociolaborales de las trabajadoras y los trabajadores del Estado Plurinacional; ha contribuido a cualificar la gestión pública y las condiciones de trabajo de las servidoras y los servidores públicos; ha promovido políticas de fomento, control y fiscalización del sistema cooperativo, implantando una Gestión Pública por Resultados, logrando ser una entidad eficaz, eficiente, transparente, participativa, prestando servicios de calidad; cuenta con personal competente y comprometido con el proceso de cambio; bajo una plataforma del gobierno electrónico.

El 17 de mayo de 1936, el Presidente Sr. Germán Busch, creó esta repartición estatal con el nombre de Ministerio de Trabajo, Comercio y Previsión Social; Busch, encomendó la responsabilidad de conducir esta cartera al Sr. Waldo Álvarez, trabajador del sector gráfico y Secretario General de la Federación Obrera de Trabajadores (FOT). Este fue el primer caso en la historia de Bolivia de un obrero en el Gobierno, Álvarez entre sus primeras medidas logró la aprobación del Código del Trabajo y la sindicalización obligatoria. Cinco meses después, firmó el Decreto de reconocimiento de derechos civiles de la mujer que le permitía ejercer cargos en la industria y ocupar empleos donde no se requería más que "idoneidad". Designado el primer Ministro Álvarez, continuaron su labor en el cargo aproximadamente otros 110 responsables de Estado. Este Ministerio, que nace con la finalidad de hacer prevalecer los derechos del trabajador, durante gobiernos oligárquicos fue quedando relegado a través de la implantación de políticas anti populares y en muchos casos dictatoriales.

La lucha tenaz del pueblo boliviano logra a través de movilizaciones a costa de vidas que son sacrificadas, el inicio de un proceso de cambio a la cabeza del actual Presidente Evo Morales Ayma. Este cambio se traduce en la aprobación del pueblo a la Nueva Constitución Política del Estado, hecho que marca un hito en la historia Latino Americana. Con la mencionada aprobación, nace un nuevo Estado Plurinacional, y los cambios se hacen palpables, ya que se posesiona el primer gabinete de la Nueva Constitución Política del Estado, donde el Ministerio de Trabajo adquiere nuevas competencias que amplían su accionar, ahora se denomina Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. La conducción de esta cartera de Estado se encuentra actualmente a cargo del Sr. Daniel Santalla Torres, el mismo que conoce de la lucha sindical y que asume este reto con mucha humildad y compromiso con el proceso de cambio.

El actual Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, considera que la participación laboral tanto de hombres y mujeres es de mucha colaboración para el

desarrollo, fortalecimiento y modernización institucional para el Estado Plurinacional de Bolivia. Es por ello que dentro de sus objetivos enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo promueve soluciones al desempleo, así como, la legislación y promoción de políticas de desarrollo de la microempresa y del sistema cooperativo entre otros.

Actualmente, las atribuciones del Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social se encuentran enmarcadas en el Art. 86 del Capítulo 15 de la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia. Dentro de la Estructura Jerárquica el Ministerio cuenta con dos Viceministerios los mismos que constituyen importantes brazos operativos:

- ◆ Viceministerio de Trabajo y Previsión Social.
- ◆ Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas.

El Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, es la principal autoridad en dar cumplimiento a las normas laborales y en promover la generación de empleos dignos y sostenibles del país, y se constituye en el líder de la construcción de una Bolivia digna, soberana y productiva.

#### **2.1.4 Funciones Principales (Atribuciones)**

- a) Proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral, de ingresos y medioambiental, así como la igualdad de oportunidades.
- b) Diseñar, proponer, dirigir y coordinar la implementación de políticas laborales, de empleo y previsión social en el marco de la economía plural, destinadas a fortalecer el proceso construcción estatal autonómico.
- c) Dirigir la gestión Administrativa Pública en el sector social y laboral.
- d) Resolver en última instancia todo asunto administrativo que corresponda al

Ministerio.

- e) Resolver los recursos administrativos formulados por las servidoras y los servidores públicos relacionados con el régimen laboral, disciplinario, la carrera administrativa y de registro.
- f) Presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional los Informes que les soliciten.
- g) Garantizar la inserción y estabilidad laboral de toda la población, considerando la equidad de género, así como de las personas con discapacidad, prohibiendo el despido injustificado.
- h) Promover, garantizar y desarrollar una normativa administrativa para el acceso al trabajo e inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y del progenitor, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad.
- i) Proteger las relaciones laborales emergentes de la actividad económica de las pequeñas unidades productivas urbanas y rurales, por cuenta propia y gremialistas.
- j) Erradicar el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre.
- k) Prevenir y resolver los conflictos individuales y colectivos emergentes de las relaciones laborales.
- l) Coordinar con los otros Ministerios la Planificación y ejecución de las políticas de gobierno, priorizando las políticas salariales y de productividad.
- m) Participar en las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros del Estado Plurinacional y en otros consejos o instancias de coordinación.
- n) Remitir el proyecto de presupuesto del Ministerio, rendir cuentas de la ejecución del presupuesto y concurrir en la elaboración del Presupuesto General de La Nación
- o) Firmar Decretos Supremos y refrendar Resoluciones Supremas.
- p) Designar y remover al personal, de conformidad con las disposiciones vigentes.
- q) Elevar a la Presidencia la memoria y cuenta anual del Ministerio.
- r) Generar las políticas, programas y normativa administrativa para la erradicación gradual de las peores formas del trabajo de las niñas, niños y adolescentes.

- s) Garantizar el derecho de los trabajadores a la libre sindicalización y organización para la defensa de sus intereses, representación, la preservación de su patrimonio tangible e intangible.
- t) Impulsar, reconocer y garantizar el derecho a la negociación colectiva, en el marco del diálogo social y tripartismo en materia de trabajo.
- u) Promover e implementar, en coordinación con los movimientos sociales actividades de evaluación y control de la gestión pública, garantizando la transparencia en la información.
- v) Proporcionar información sobre el uso de los recursos a quien lo solicite, de forma completa, veraz, adecuada y oportuna.
- w) Crear e implementar espacios para la participación social y el control social de la gestión pública.
- x) Promover y garantizar la libre asociación de empresarios y agentes productivos en el marco de la economía plural.
- y) Promover políticas y proyectos de empleo, especialmente de jóvenes, con la finalidad de generar y mantener condiciones que garanticen a las trabajadoras y trabajadores una ocupación laboral con dignidad.
- z) Formular y ejecutar políticas activas y pasivas de empleo a fin mejorar las condiciones de vida de la población.
- aa) Promover y fomentar el desarrollo social, económico y productivo del sector cooperativo.
- bb) Fiscalizar, supervisar y apoyar una gestión cooperativa transparente; disponer acciones de intervención en caso de incumplimiento de la ley y de sus normas estatutarias.
- cc) Generar políticas y proyectos de previsión social en la perspectiva de la construcción de un seguro social universal, solidario y equitativo, dictando normas administrativas, para la población boliviana.
- dd) Formular políticas relacionadas con el servicio civil, régimen laboral, carrera administrativa, registro, ética y capacitación emergentes del vínculo laboral entre el Estado y las servidoras y servidores públicos.

ee) Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación nacional y los convenios internacionales en materia de su competencia.

ff) Otras inherentes a su cargo.

### **2.1.5 Plan Estratégico Institucional**

La construcción y organización del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, Democrático, Intercultural, Descentralizado y con Autonomías que profundice y consolide una Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana, requiere que el Órgano Ejecutivo diseñe su nueva estructura y funcionamiento para lo cual debe realizar ajustes y complementaciones que tienen como base la experiencia y los requerimientos sociales establecidos en los objetivos y planes del Estado Plurinacional; en éste contexto se ha promulgado el Decreto Supremo N° 29894, Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de 7 de febrero de 2009, que en su artículo 86 establece las atribuciones de la Ministra (o) de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Estas atribuciones se detallan a continuación:

- a) Proteger y garantizar el trabajo digno en todas sus formas (comunitario, estatal, privado y social cooperativo) considerando la equidad laboral, de ingresos y medioambiental, así como la igualdad de oportunidades.
- b) Diseñar, proponer, dirigir y coordinar la implementación de políticas laborales, de empleo y previsión social en el marco de la economía plural, destinadas a fortalecer el proceso construcción estatal autonómico.
- c) Dirigir la gestión Administrativa Pública en el sector social y laboral.
- d) Resolver en última instancia todo asunto administrativo que corresponda al Ministerio.
- e) Resolver los recursos administrativos formulados por las servidoras y los servidores públicos relacionados con el régimen laboral, disciplinario, la carrera administrativa y de registro.



- f) Presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional los Informes que les soliciten.
- g) Garantizar la inserción y estabilidad laboral de toda la población, considerando la equidad de género, así como de las personas con discapacidad, prohibiendo el despido injustificado.
- h) Promover, garantizar y desarrollar una normativa administrativa para el acceso al trabajo e inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y del progenitor, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad.
- i) Proteger las relaciones laborales emergentes de la actividad económica de las pequeñas unidades productivas urbanas y rurales, por cuenta propia y gremialistas.
- j) Erradicar el trabajo forzoso o cualquier otra forma análoga de explotación y servidumbre.
- k) Prevenir y resolver los conflictos individuales y colectivos emergentes de las relaciones laborales.
- l) Coordinar con los otros Ministerios la Planificación y ejecución de las políticas de gobierno, priorizando las políticas salariales y de productividad.
- m) Participar en las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros del Estado Plurinacional y en otros consejos o instancias de coordinación.
- n) Remitir el proyecto de presupuesto del Ministerio, rendir cuentas de la ejecución del presupuesto y concurrir en la elaboración del Presupuesto General de La Nación.
- o) Firmar Decretos Supremos y refrendar Resoluciones Supremas.
- p) Designar y remover al personal, de conformidad con las disposiciones vigentes.
- q) Elevar a la Presidencia la memoria y cuenta anual del Ministerio.
- r) Generar las políticas, programas y normativa administrativa para la erradicación gradual de las peores formas del trabajo de las niñas, niños y adolescentes.

- s) Garantizar el derecho de los trabajadores a la libre sindicalización y organización para la defensa de sus intereses, representación, la preservación de su patrimonio tangible e intangible.
- t) Impulsar, reconocer y garantizar el derecho a la negociación colectiva, en el marco del diálogo social y tripartismo en materia de trabajo.
- u) Promover e implementar, en coordinación con los movimientos sociales actividades de evaluación y control de la gestión pública, garantizando la transparencia en la información.
- v) Proporcionar información sobre el uso de los recursos a quien lo solicite, de forma completa, veraz, adecuada y oportuna.
- w) Crear e implementar espacios para la participación social y el control social de la gestión pública.
- x) Promover y garantizar la libre asociación de empresarios y agentes productivos en el marco de la economía plural.
- y) Promover políticas y proyectos de empleo, especialmente de jóvenes, con la finalidad de generar y mantener condiciones que garanticen a las trabajadoras y trabajadores una ocupación laboral con dignidad.
- z) Formular y ejecutar políticas activas y pasivas de empleo a fin mejorar las condiciones de vida de la población.
- aa) Promover y fomentar el desarrollo social, económico y productivo del sector cooperativo.
- bb) Fiscalizar, supervisar y apoyar una gestión cooperativa transparente; disponer acciones de intervención en caso de incumplimiento de la ley y de sus normas estatutarias.
- cc) Generar políticas y proyectos de previsión social en la perspectiva de la construcción de un seguro social universal, solidario y equitativo, dictando normas administrativas, para la población boliviana.
- dd) Formular políticas relacionadas con el servicio civil, régimen laboral, carrera administrativa, registro, ética y capacitación emergentes del vínculo laboral entre el Estado y las servidoras y servidores públicos.

ee) Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación nacional y los convenios internacionales en materia de su competencia.

## **2.1.6 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

### **2.1.7 Objetivos de la Dirección**

Asesorar en materia legal a la o al Ministro, Viceministros, autoridades y a todas las Unidades orgánicas de la estructura central del Ministerio.

### **2.1.8 Funciones Principales (Atribuciones)**

- a) Planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar actividades, tareas técnicas y operativas bajo responsabilidad de su unidad cumpliendo con las metas de gestión establecidas.
- b) Informar sobre el desarrollo de sus funciones.
- c) Prestar asesoramiento jurídico a toda la estructura del Ministerio en materia administrativa, laboral y otras relacionadas al campo de su actividad de acuerdo a requerimiento de cada caso concreto.
- d) Elaborar el Programa Operativo Anual de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- e) Informar sobre el grado de cumplimiento del Programa Operativo Anual de la Dirección General.
- f) Proyectar disposiciones legales relativas a las atribuciones del Ministerio y elaborar los informes respectivos, debiendo tramitar las aprobaciones oportunamente.

- g) Sumariar y Procesar procesos internos de acuerdo a disposiciones en vigencia, por orden de la o del Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- h) Ejecutar las acciones en materia legal, que disponga el Ministro, que no estén expresamente detalladas en el Manual de Funciones y que no contravengan disposiciones legales vigentes.
- i) Informar a la o al Ministro, Viceministros y a otras autoridades del Ministerio, sobre regularizaciones, decretos y leyes que involucran al Ministerio.
- j) Efectuar otras labores relacionadas con sus actividades que no estén expresamente detalladas en el Manual de Funciones, pero que sean propias de la Unidad Legal a instrucción del Ministro.
- k) Organizar los documentos fuentes de información legal.
- l) Coordinar y supervisar la función y gestión jurídica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- m) Refrendar contratos, Resoluciones y otros documentos legales del Ministerio de Trabajo, de Empleo y Previsión Social.
- n) Velar y supervisar las actividades sus Unidades dependientes.
- o) Informar periódicamente al Ministro, sobre el estado de los asuntos y trámites que se atiende, sugiriendo acciones concretas.
- p) Otras funciones inherentes al cargo.

## **2.2 MARCO TEÓRICO.**

### **2.2.1 Descentralización y Desconcentración**

La desconcentración hace parte de las técnicas de territorialización de la gestión estatal y posee de por sí ventajas y bondades que la tornan útil incluso en la hipótesis de que se produjera junto a un profundo proceso de descentralización. Muchas veces se ha supuesto que la desconcentración o era mera fase previa a la descentralización o era la versión conservadora de la cesión de poder territorial. En realidad, la desconcentración encierra potencialidades insospechadas para mejorar la provisión estatal acercando la administración al ciudadano. También es cierto que bajo determinadas circunstancias la desconcentración puede ser insuficiente y ver agotadas sus potencialidades.

En ese caso, irrumpe con naturalidad la opción de la descentralización aunque ni siquiera aquí se tenga que suponer que la desconcentración deje de ser un expediente de territorialización que corra simultáneamente a la descentralización. Dadas las combinaciones posibles entre descentralización y desconcentración y sus respectivas virtudes, urge detenerse un momento e intentar una distinción conceptual entre ambas. Para fines del presente trabajo estableceremos como criterio divisorio entre desconcentración y descentralización la cuestión de si se ha roto o no el monopolio legislativo del nivel nacional en favor de algún receptor subnacional. Esta disyuntiva expresa uno de los axiomas de la nueva teoría pura de la territorialización estatal en la medida en que escinde dos grandes mundos de estructuración territorial básica: aquel donde dicho monopolio no se rompe (modo de Estado simple) o aquel donde tal monopolio se quiebra (modo de Estado compuesto)<sup>2</sup>. Lamentablemente, cierta doctrina mantiene aún la dicotomía entre “unitario” vs. “federal”<sup>3</sup> para dar cuenta de la divisoria de aguas en temas de

---

<sup>2</sup> BARRIOS, Franz Xavier. “Procesos de Desconcentración Prefectural en Bolivia”. Revista de Lectura. La Paz Bolivia. p. 54

<sup>3</sup> BARRIOS, Franz Xavier. p. 61.

definición territorial sustantiva. Lo “unitario” es confuso pues parecería que lo federal iría contra la “unidad” del Estado siendo que lo federal implica siempre un solo Estado. Por otro lado, parecería que lo compuesto es sinónimo de lo federal cuando, en el caso español e italiano, se ha demostrado que existen otras opciones de Estado territorialmente plurilegislativo que no son federales<sup>4</sup>.

En el momento en que se otorga legislación hacia abajo, no se puede hablar ya de desconcentración, y la territorialización del poder adopta la forma de una descentralización. Es importante retener, sin embargo, que la desconcentración ofrece una variedad de opciones que en sus versiones más avanzadas acercan mucho la territorialización a procesos de descentralización, sólo que manteniendo la cuestión decisiva claramente arreglada: sin ceder legislación al ámbito subnacional. Por ello es que colectividades territoriales beneficiarias de desconcentración avanzada arrancan sus funciones competenciales con una potestad normativa no legislativa; vale decir, de tipo administrativo en la forma de reglamentos, decretos o instructivos administrativos.

La alternativa conceptual de referir la descentralización al caso de territorialización donde se ha producido una afectación de la facultad legislativa sin confundir la posibilidad de que, por su lado, la desconcentración abarque dimensiones normativas de poder si bien reducidas al llamado poder reglamentario, es sólo una opción entre varias de definir descentralización/desconcentración. Sin embargo, se demostrará en los estudios de caso y en la gradual construcción de una teoría de la desconcentración que la opción sugerida arriba, en torno a una definición de descentralización y desconcentración, es una vía altamente auspiciosa por su coherencia intrínseca y su habilidad para dar cuenta de la realidad analizada. Al axioma según el cual la divisoria de aguas estructural radica en aclarar si se ha roto o no el monopolio legislativo del nivel nacional, le subyace otro axioma definitivo de

---

<sup>4</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *Ibidem.* p. 5.

la nueva teoría de territorialización estatal: el de suponer que la legislación es la sustancia de fondo para aquilatar el alcance de las territorializaciones; más aún: que la autonomía entendida plenamente no puede sobreentenderse si el ente que se reclama autónomo no tiene la facultad de legislar<sup>5</sup>.

### **2.2.2 La polisemia alrededor del término de autonomía**

De entrada aceptemos que entre las tantas otras formas de encarar estas definiciones, no sólo están aquellas que siguen cánones más o menos científicos como los que intentamos aplicar aquí. Muchas provienen de una cantera distinta muy compleja surgida de los convencionalismos, cuyo trato se dificulta por tener como fuente la doctrina y las definiciones inscritas en textos legales. Tomemos como ejemplo el término de descentralización administrativa que, como se dijo arriba, define el régimen de territorialización actualmente vigente para el Poder Ejecutivo nacional en los nueve departamentos. Siguiendo los datos implícitos en lo que dicen las normas bolivianas alrededor de este régimen<sup>6</sup>, se descubre que es un convencionalismo para describir lo que en realidad constituye una desconcentración vía colectividades territoriales (los departamentos); es decir, mediante entes de poder subnacional estatales de perfil multipropósito.<sup>7</sup>

Otro ejemplo clásico del caso boliviano para contrastar definiciones más científicas frente a otras más convencionales es la llamada “autonomía municipal”<sup>8</sup>. Resulta que la Constitución boliviana logra definir de manera relativamente clara la autonomía municipal y, seducida por ese dato, es muy difícil comprender el sentido que tendría hablar de introducir la autonomía municipal si parece ya estar dada o, si se prefiere, se cae en la tentación de ya no considerar al actor municipal como sujeto

---

<sup>5</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *Ibidem.* p. 5.

<sup>6</sup> Especialmente la Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 1995.

<sup>7</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *op. cit.* p. 5.

<sup>8</sup> Art. 200º de la CPE. El Art. 4º de la ley 2028 de municipalidades de 1999 retoma este tenor añadiendo modificaciones como la potestad “fiscalizadora” o la introducción de la idea del ejercicio de la autonomía municipal en “el ámbito...de las competencias por ley”.

beneficiado con demandas autonómicas. Sin embargo, es sólo el primer enfoque, el de los códigos más científicos y críticos, el que nos desnuda una realidad diferente a estos últimos supuestos al punto de que la conclusión puede ser desconcertante; los municipios bolivianos se dicen autónomos, pero, en el mejor de los casos, lo son parcialmente. Para llegar a esta asombrosa conclusión existen tanto vías de testeo más empírico (alcance real de la fuerza financiera local, blindaje competencial del ámbito municipal, modalidad y temas de dependencia vertical local), como aquellas de naturaleza más teórica. A estas últimas puede llegarse cuando se conecta analíticamente el término autonomía a la facultad de legislarse; es decir, cuando es insuficiente decir normarse en el entendido de que lo último puede ser muchas cosas más que sólo legislarse<sup>9</sup>. Es conocido por todos que los concejos municipales emiten ordenanzas pero el ordenamiento jurídico global no les reconoce la calidad de leyes si bien no dejan de ser manifestaciones normativas de poder; de un poder precisamente reglamentario. Como quiera que fuese, nos vemos frente a dos constataciones, una metodológica y otro de fondo. La constatación metodológica es que hay que ser realista en torno a la coexistencia de diversas definiciones y que es imposible pretender que unas sustituyan a las otras (las convencionales a las científicas o, viceversa).

Lo que se impone es lidiar con tácticas cognitivas de gerenciamiento de estas formas diversas de encarar las definiciones procurando encontrar las traducciones y homologaciones entre ambas alternativas. La opción de un acotamiento lo más técnico y objetivo posible de los alcances conceptuales de los procesos de desconcentración no pretende negar o debilitar la forma en la cual el actor

---

<sup>9</sup> En el proceso de debate autonómico se ha afirmado que “normar” o “legislar” sería lo mismo; que su distinción sería sólo una preocupación nominal. Lo curioso es que al minuto de sostener esta postura técnicamente insostenible, se reclama que a los departamentos del “Si” se les dé la legislación, ante la sospecha de que el oficialismo se inclinaría por no afectar, no el “monopolio normativo”, sino el monopolio legislativo del nivel nacional. Si se supone, primero, que se trata de un tema sólo nominal para luego reclamar finalmente la legislación, se confiesa que, en realidad, no se trata de un tema sólo nominal. Distinguir lo que es ley frente a lo que es un reglamento fue ya un logro de los griegos clásicos que sabían que una cosa era nomos y otra psephismata. Sólo en Bolivia, 2,500 años después, podía ocurrir que las cosas se confundan sosteniendo que la distinción es irrelevante. Por su lado, el oficialismo, se resistía a dar legislación al nivel subnacional en el igualmente confuso supuesto de que con ello Bolivia se convertiría en federal como si España o Italia lo fueran por el sólo hecho de haber cedido, a sus mesos respectivos, facultad legislativa.



institucional y político (la prefectura respectiva) decide bautizar sus procesos de territorialización estatal intradepartamental optando por un lenguaje más mediático o político de colocación pública de sus medidas.

De cualquier forma, ello no es óbice para tener internamente un paquete de comprensiones cristalinas y consistentes entre sí aunque se traduzcan, luego, en ropajes más convencionales. La segunda constatación es la referida a concebir la legislación como el detonante de los más profundos esquemas de territorialización posibles dentro de un Estado. Contar con la facultad legislativa viabiliza, por sus virtudes, una nueva dinámica de generación de política pública y legitimación social difícilmente obtenible por la vía de normas reglamentarias o, peor, meras ejecuciones de gasto en manos subnacionales. Existe un tercer axioma de la nueva teoría de la territorialización que, ciertamente, complementa el rol de la legislación al advertir que, tratándose de calibrar un proceso de descentralización como un todo, considerar sólo el factor de autonomía entendida como legislación no es suficiente. El tercer axioma introduce, pues, la categoría de “*cualidad gubernativa*”<sup>10</sup> como un agregado de factores cuya existencia simultánea es indispensable para poder recién calificar un proceso como de descentralización. Para llegar a la cualidad gubernativa debe añadirse al factor de auto legislación los factores de elegibilidad directa de autoridades subnacionales; una masa crítica de complejización orgánica subnacional (incluyendo la territorialización de las funciones jurisdiccionales e independientes del Estado); el reconocimiento de un ámbito de asuntos propios; fiscalidad propia y suficiente; y susceptibilidad sólo al control de legalidad. No obstante, quien detona toda esta cadena de factores es nuevamente la autonomía. Los prefectos bolivianos, ahora electos (factor de la cualidad gubernativa), saben bien que no por ser electos son autónomos<sup>11</sup>. A continuación se trabajará en la obtención de un aparato

---

<sup>10</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 7.

<sup>11</sup> El estudio conceptual arrancó entre noviembre y diciembre de 2006 bajo la coordinación de Amalia Prado. Los primeros alcances del mismo se discutieron el 19 de octubre con el secretario de hacienda de la prefectura de Santa Cruz; y el viernes 17 de noviembre, mediante video conferencia, con el gabinete prefectural en pleno. Posteriormente partes sustantivas del enfoque y los resultados parciales se compartieron con todos los delegados de las nueve prefecturas en un evento de intercambio técnico el día 24 de noviembre de 2006 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. De este evento se extrajeron los

conceptual sobre desconcentración y una teoría general sobre ella y se profundizará en la parte teórica con énfasis en una tipología de desconcentraciones posibles.

### 2.2.3 ¿Cuándo Nace una Desconcentración?

Hablar de desconcentración es posible sólo si el receptor goza de: a) un mínimo de presencia espacial estable o b) de una institucionalidad territorial consolidada. En otras palabras, toparse con un activo institucional en plena acción en la jurisdicción provincial “x” no necesariamente denota automáticamente desconcentración. Puede justamente tratarse de una operación *concentradamente* realizada en una zona espacialmente alejada que no implica estabilidad alguna de esa presencia estatal sea humana o material. O dicho de otra manera, implicaría en la práctica diarios o constantes traslados desde el ente nodriza (**ver anexo 1**). Desde el punto de vista administrativo, la dependencia de los agentes itinerantes espacialmente desplazados es plena y absoluta del Principal (dirección, secretaría o programa institucional). El primer quiebre se produce cuando el ente nodriza cede potestades administrativas a un receptor que goza de una mínima estabilidad. La primera modalidad es aquella donde los “campamentos” se transforman en agencias estables pero no incorporadas a la sub - nodriza que vendría a ser una dirección o jefatura en una determinada institución<sup>12</sup>.

Administrativamente se trata ya de una desconcentración pero donde el Principal, si bien reconoce un receptor que incluso pudiera gozar de “patrimonio propio”<sup>13</sup>, aplica por regla un control tanto de mérito como de legalidad. En términos sencillos, el control de mérito significa que el Principal alcanza a incidir en los propósitos temáticos de actuación estatal del receptor, mientras que el control de legalidad

---

insumos de otras prefecturas para un ajuste metodológico y material del alcance y enfoque de la propuesta general de asistencia técnica en desconcentración para las nueve prefecturas.

<sup>12</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 8.

<sup>13</sup> PONCE, CUMPLIDO Jaime. “La Desconcentración Administrativa Estudio Teórico – Doctrinario”. Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 1999. p 67.

simplemente verifica que la actuación, más allá de su contenido, se produzca conforme a derecho.

Las relaciones principal - agente, por tanto, si bien menos apretadas que en el anterior caso, se mantienen estrechas. Una complejización adicional sucede cuando la desconcentración opta por integrar en la sub - nodriza (la dirección o jefatura) esta operación. Si bien sucede que, a veces, la sub - nodriza es mantenida como una oficina debilitada, existe el caso donde ella cobra cuerpo institucional pleno llevando la desconcentración a lo que en Bolivia se llama descentralización administrativa. Estas diferencias serán explicadas con mayor detenimiento posteriormente. Simplemente avancemos en que esta versión más compleja puede implicar sujeción de a) mérito y legalidad (cuando la institución *delega* tareas a la dirección o jefatura); b) sólo de legalidad para tareas traspasadas aunque sigan siendo de claro interés del traspasante; c) sólo control de legalidad para tareas de un germinal ámbito de asuntos propios provinciales (**ver anexo 2**).

#### **2.2.4 Las Diversas Modalidades de Desconcentración**

Se ha introducido las primeras herramientas conceptuales para averiguar a partir de dónde o de cuándo se puede hablar de desconcentración en términos generales. Se debe ahora profundizar los modelos estándar de desconcentración, pero ello exige otro paso previo que debe lidiar con los receptores mismos aunque todavía no en un sentido de complejización interna (la ya anticipada advertencia de direcciones o jefaturas débiles o fuertes sobre la que volveremos en seguida), sino de una distinción de la *naturaleza* de los receptores; en otras palabras, la aclaración sobre opciones *no territoriales* pero *espaciales* de desconcentración estatal<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 9.

### 2.2.5 Desconcentraciones espaciales

La explicación precedente sobre a partir de dónde tiene sentido hablar de desconcentración será el acceso al problema de vías espaciales de desconcentración. No se debe olvidar que normalmente se puede creer que la vía territorial es la única modalidad de desconcentración estatal imaginable. Recapitemos lo avanzado hasta aquí. Una primera aclaración conceptual se logró arriba al considerar el hecho de que existía una no desconcentración cuando el Principal (la institución) manejaba concentradamente lo que, sin embargo, impactaba espacialmente en la periferia. Inmediatamente después, analizamos el primer caso genuino de desconcentración cuando la actuación estatal ya no era concentradamente manejada desde el emisor pero no se la integraba a la dirección o jefatura. Llamaremos a esta primera forma una “**desconcentración por fuera de órgano**” (DFO),<sup>15</sup> entendiendo por órgano la dirección o jefatura si nos mantenemos por el momento en la hipótesis de trabajar con la provincia como receptor territorial de la desconcentración. Pero esta variante se producía sin analizar la posibilidad *espacial* de desconcentración y menos aquellas variantes de alcance trans - o interprovincial.

La DFO puede teóricamente materializar tanto una desconcentración territorial como una de tipo espacial aunque, por las tendencias lógicas, se puede suponer una utilización de DFO para operaciones espaciales. Una razón para que esta tendencia sea posible tiene que ver con la naturaleza monopropósito o monotemática de esas actuaciones desconcentradas por fuera del órgano<sup>16</sup>. La institución puede encargarle a un equipo estable el encaramiento de un tema específico cuyo radio espacial de acción puede ser parcial o “apegado” a su centro de operaciones o, incluso, coincidir con la superficie de la provincia entera. Pero, en este último caso una cosa es que espacialmente coincida con la provincia y, otra muy distinta que ello implique un

---

<sup>15</sup> BARRIOS, Franz Xavier. Ibidem. p. 9.

<sup>16</sup> BARRIOS, Franz Xavier. Ibidem. p. 11.

perfil multipropósito de actuación estatal que es un requisito para la transición de lo espacial funcional a lo espacial - territorial. Un elemento decisivo es que la versión espacial de desconcentración no tiene por qué regirse por los límites administrativos por mucho que en varios casos los utilice como referente. Su característica es trazar bordes según el elemento de homogeneidad que adopte (ambiental, económico o cultural). La DFO nos ha introducido a las opciones espaciales, aunque lo ha hecho para el caso de una concreción intraprovincial de la actuación desconcentrada. Debemos abordar ahora otras opciones igualmente espaciales pero que superan los límites provinciales. Si nos mantenemos en el análisis de procesos de desconcentración materializables en el intersticio entre instituciones y direcciones o jefaturas, resulta que ella también puede nacer o darse mediante otras formas *espaciales*:

- ✓ Por efecto de zonificación, según algún criterio de homogeneidad (geoeconómica u otra) de índole transprovincial (Desconcentración Espacial por zonas Homogéneas Transprovinciales: DEHT); o
- ✓ Por efecto de “engrapar” varias provincias en tanto unidades para la provisión de algún servicio estatal (Desconcentración espacial por zona institucional interprovincial: DEII).

La DEHT es una zonificación capaz de atravesar varias provincias con un trazo caprichoso frente a los límites provinciales aunque homogéneo en sí mismo en la medida en que gira en torno a algún criterio espacialmente ordenador como una cuenca, una cadena productiva, un piso ecológico, etc. La otra variante de desconcentración espacial por “engrapado” de unidades territoriales existentes (provincias), DEII, usa claramente esos límites político - administrativos pero no deja de ser espacial (**ver anexo 3**). En el caso de la DEHT, que implica afectar más de una provincia, cabe hacer una precisión desde la perspectiva operativa. La DEHT implica una “gerencia” colocada por la prefectura y financiada por ella. El gerente instala una oficina estable en el terreno con un equipo humano y material capaz de

ejecutar los proyectos encomendados. Dependerá linealmente de una secretaría temática institucional la cual ejercerá un control tanto de mérito como de legalidad. La otra variante espacial es la DEII de “engrape”<sup>17</sup> de jurisdicciones provinciales (**ver anexo 4**).<sup>18</sup> Suele ser típica de situaciones en las que desde arriba (la Institución) se activan dos o más jurisdicciones del mismo estrato territorial, en este caso provincial, para proveer ciertos servicios de interés institucional. Se podrá, por ejemplo, organizar dos o tres “gerencias de supervisión”<sup>19</sup> institucional por grupos de provincias. Un caso adicional es que la Contraloría departamental que ya no es parte de la institución, podría dividir el departamento entre tres gerencias de contraloría, agrupando a provincias en tres paquetes auditables. Como en este último caso no es la institución sino la Contraloría departamental la que se desconcentra, se hace un nuevo descubrimiento ya que la desconcentración se aplica en principio al sector público departamental antes que sólo a la institución que viene a ser una parte más, si bien sustantiva, del mismo.<sup>20</sup>

Estas modalidades de desconcentración espacial supraprovincial no suelen representar, por lo menos en Bolivia, la regla aunque su utilidad es indiscutible para severos casos de externalidades supraprovinciales que harían pertinente su aplicación. Por otro lado, nada impide en que se pueda bautizar estas modalidades espaciales como regiones. Tampoco tiene por qué excluirse que, con los años y siguiendo los procedimientos establecidos por la ley, las unidades espaciales acaben demostrando su potencial para convertirse en unidades territoriales, o en términos de la escala de análisis de este estudio, en una nueva delimitación provincial. Es importante acotar que esta figura debe diferenciarse de una muy parecida que ya no es desconcentración aunque los efectos de economía de escala, por ejemplo, sean parecidos. Se trata del caso en el cual son las dirección o jefatura las que mancomunadamente, de abajo hacia arriba, financian sustantivamente los proyectos,

---

<sup>17</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *Ibidem*. p. 15

<sup>18</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *Ibidem*. p. 15.

<sup>19</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *Ibidem*. p. 16

<sup>20</sup> DUGUIT, LEON. “Las Transformaciones del Derecho público y privado”. Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1975. p. 154.

en cuyo caso deja de ser desconcentración para inclinarse el esquema hacia un modelo de “mancomunización”<sup>21</sup> donde la gerencia ya no respondería a la institución sino a los asociados provinciales. Antes de dejar la variante espacial supraprovincial, vale la pena anotar una interesante alternativa que lo que hace es combinar DEHT y DEII de modo de engrapar varias unidades político - administrativas (dirección o jefatura) siguiendo una zona más o menos clara de orden homogéneo que coincide tendencialmente con los límites provinciales.

### **2.2.6 Desconcentraciones no espaciales**

Hecha la sistematización de las variantes espaciales de desconcentración que acabamos de introducir, podemos pasar a revisar los otros receptores potenciales de desconcentración, esta vez de índole territorial. Se contrastó ya en la discusión en torno a desde dónde se puede hablar de desconcentración una primera forma de desconcentración tendencialmente espacial denominada DFO con la desconcentración que sí usaba la infraestructura institucional de las regionales y/o direcciones. Focalicemos el análisis ahora en estos casos donde se produce la integración de una actuación estatal dentro de la dirección o jefatura o el órgano del que se tratase siempre y cuando fuera dotado de un perfil multitemático y hubiese una sujeción existencial a los límites político - administrativos vigentes. Supongamos, para comenzar, que se decide integrar lo que fuera una operación vía DFO dentro de la dirección o jefatura como una vía de territorialización.

Una vez que se integra la operación, lo más probable es que la operación entre a la dirección o jefatura a condición de que el Principal, que en cierta forma pierde poder al aceptar la integración de su presencia provincial DFO a un órgano más o menos complejo de administración, se vea compensado tanto con un control de legalidad como oportunidad aunque, ahora, inevitablemente, el mismo sólo pueda ser ejercido

---

<sup>21</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 15

a través del jefe del órgano receptor; en este caso el director o jefe. En otras palabras denominada DFO con la desconcentración que sí usaba la infraestructura institucional del ministerio de Trabajo en el caso que estudiamos. Focalicemos el análisis ahora en estos casos donde se produce la integración de una actuación estatal dentro de la dirección o jefatura o el órgano del que se tratase siempre y cuando fuera dotado de un perfil multitemático y hubiese una sujeción existencial a los límites político - administrativos vigentes. Supongamos, para comenzar, que se decide integrar lo que fuera una operación vía DFO dentro de la dirección o jefatura como una vía de territorialización.

Por lo expuesto, no es imprescindible que toda DFO acabe integrada a la dirección o jefatura para ser territorial pero, cuando esto sucede, lo cierto es que dará lugar a la figura clásica de la **desconcentración territorial por delegación (DTD)**. Ello implica también que, así como no todo DFO debe integrarse, nada impide que una vez integrado el “proyecto” vía delegación el proceso se revierta; o sea, se dé una desvinculación si así lo decidiera el Principal. Esta susceptibilidad a la revocabilidad es un rasgo característico de la delegación. Uno segundo es que, a diferencia de las gerencias vistas para la desconcentración espacial, el Principal lidia con un jefe de órgano territorial que tiene otras tareas más que la simple ejecución de tareas delegadas. No debería el Ministro perforar las líneas de mando radicadas en la dirección o jefatura e intentar contactarse directamente con su otrora proyecto que funcionaba por fuera. Si el Principal cree que en estas condiciones perderá mucho poder, es preferible, entonces, que mantenga el esquema anterior. Surge, así, un nuevo tipo de desconcentración, ahora territorial, por delegación.

Comencemos con el caso que acabamos de explicar. Por lo expuesto, no es imprescindible que toda DFO acabe integrada a la dirección o jefatura para ser territorial pero, cuando esto sucede, lo cierto es que dará lugar a la figura clásica de la **desconcentración territorial por delegación (DTD)**. Ello implica también que, así como no todo DFO debe integrarse, nada impide que una vez integrado el



proyecto vía delegación el proceso se revierta; o sea, se dé una desvinculación si así lo decidiera el Principal. Esta susceptibilidad a la revocabilidad es un rasgo característico de la delegación. Uno segundo es que, a diferencia de las gerencias vistas para la desconcentración espacial, el Principal lidia con un jefe de órgano territorial que tiene otras tareas más que la simple ejecución de tareas delegadas. No debería el Ministro perforar las líneas de mando radicadas en la dirección o jefatura e intentar contactarse directamente con su otrora proyecto que funcionaba por fuera.

### **2.2.7 Desconcentración por dentro del ente territorial vía delegación**

Se trata de un proyecto o actividad institucional cuya realización es *encargada* a la dirección o jefatura, las dos siguientes modalidades de desconcentración territorial que complejizan aún más la forma DTD dificultan, por no decir impiden, a su modo, la revocabilidad tan propia de la desconcentración por delegación recién observada. Aquí tropezamos con las dificultades no resueltas por el convencionalismo normativo boliviano sobre trasposos de poder que ya no son revocables. En efecto, el Art. 1º de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa de 1995, al momento de definir el régimen de descentralización administrativa válido para el poder ejecutivo a nivel departamental, emplea los términos “transferir y delegar” como opciones básicas de realización de dicho régimen en lo que toca a las “atribuciones de carácter técnico - administrativo no privativas del poder ejecutivo a nivel nacional”<sup>22</sup>.

Pero esta misma ley en su Art. 5º inc. m), cuando procede a enumerar las “atribuciones” del Ministro, Prefecto o Alcalde, una dimensión más concreta que la definición precedente del régimen constitucional de la descentralización administrativa, menciona la idea de “*delegar y desconcentrar* funciones técnico administrativas”. Es un misterio si se puede homologar el término “transferir” (Art. 1º de la ley 1654) con “desconcentrar...” (Art. 5º de la misma ley). Es precisamente éste

---

<sup>22</sup> DUGUIT, LEON. “Las Transformaciones del Derecho público y privado”. Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1975. p. 164.

un ejemplo de la desprolijidad del diseño normativo boliviano. En todo caso, aprovecharemos el término transferir como soporte de las subsecuentes consideraciones sin abandonar, a pesar del tono fuerte del término transferir, el campo de la desconcentración estatal. Asumido este convencionalismo, y a la luz de definiciones más técnicas, se puede llegar a las siguientes conclusiones: primero, que si se define que el régimen de descentralización administrativa impuesto por el Art. 110 de la Constitución Política del Estado es una forma de desconcentración avanzada, tanto la delegación como la transferencia son mecánicas de desconcentración. En la delegación se dijo que se dejaba mucho poder en el Principal aunque encargara su ejecución a un jefe de corporación territorial como el subprefecto. Se añade, empero, que existen otras formas de desconcentración que suspenden el poder que reserva la delegación al emisor (por ejemplo el poder de revocabilidad) sin dejar de ser modalidades de desconcentración. En segundo lugar, esos traspasos que sólo activan el control de legalidad y que ya no son revocables (o por lo menos, ya no lo son con facilidad), podrían nominalmente llamarse “transferencias” aprovechando el convencionalismo del Art. 1º de la Ley 1654 donde se usó el par conceptual “delegar/transferir”<sup>23</sup>. Una vez llegados a la transferencia como denominativo convencional de un traspaso de desconcentración con sólo control de legalidad y difícil revocabilidad, y en apego al desarrollo contemporáneo del diseño territorial, quedará por diferenciar dentro de las mismas transferencias el caso aquel en que la “transferencia” se produce para asuntos del interés preponderante del emisor del traspaso (la institución) del otro caso en que la transferencia va más allá pues afectará temas de un ámbito propio del sujeto receptor. El primer escenario se denominará una desconcentración territorial para asuntos de interés superior (DTIS). En este caso, como efecto de la suspensión del control de mérito y de la revocabilidad, se supone que el receptor ejecuta estos asuntos así traspasados siendo que son aún de interés preponderante del emisor, como si fueran asuntos propios; vale decir, no se trata ya de delegación (**ver anexo**

---

<sup>23</sup> DUGUIT, LEON. Ibidem. p. 165.

5) cómo, de manera premeditada, se ha diferenciado con colores la situación descrita.

El segundo escenario es aquel que despierta, si vale la expresión, una identidad territorial intradepartamental: se trata de una suerte de “devolución” o reconocimiento a la corporación territorial de sus asuntos genuinamente propios; en este caso, de asuntos considerados como expresión de la sociedad *provincial*. Este ámbito propio de escala provincial suele ser el núcleo donde decantarán, además, las presiones legítimas de orden temático desde la representación territorial en la forma de un consejo provincial. Esta figura de una **desconcentración territorial por asignación de interés propio (DTIP)** comparte con la DTIS el hecho de que ambos casos son sólo susceptibles al control de legalidad ya que la revocabilidad es simplemente difícil.

Conforme uno agrava las diferentes fases de desconcentración, en el sentido de hacerla más fuerte desde la perspectiva del receptor, es llamativo constatar que no es que las categorías de “proyectos” o “programas” aparezcan o desaparezcan de forma absoluta. Lo cierto es que cuanto más cerca de la transferencia, más subordinado estará el proyecto a una visión territorial compacta de desarrollo integral al nivel correspondiente, mientras que cuanto más cerca de la delegación, más fuerte es la figura del proyecto como intervención puntual o, en todo caso, como expresión de una visión territorial de la instancia que delega. Huelga decir que todas estas modalidades contienen ventajas y desventajas según el propósito perseguido por el Estado territorializado, del mismo modo que sus duraciones, requisitos y, en especial, sus exigencias de capacidad operativa, respaldo normativo y costos implícitos, variarán correspondientemente. Si se voltea la mirada a la concretización misma de estos procesos, resalta el hecho de que, en la realidad, estas modalidades pueden operar simultáneamente si bien habrá que constatar que a mayor fuerza de la instancia territorial receptora, mayor presión para integrar a un sólo órgano natural (la dirección o jefatura en este caso) las operaciones de impacto espacial provincial;

salvo que, como en Francia, la tradición constitucional “milénaria” opte por petrificar un esquema de bifurcación constante y estructural de la gestión pública territorializada manteniendo por diseño, al lado de los cuerpos electos de gobierno territorial, una administración representante de los ministerios sectoriales nacionales de manera fija. La excepción en Francia la representa el municipio ya que no existe un prefecto local comparable al prefecto provincial (en Francia el “departamento” equivale a la provincia boliviana) o regional que exprese la bifurcación. La solución fue que a nivel municipal es el mismo alcalde el que se “desdobla” fungiendo tanto como “agente del Estado”<sup>24</sup> cuanto como autoridad “descentralizada” local. El juego de desdoblamiento es preciso, pues, para tareas del Alcalde *qua* delegado del nivel nacional; se acepta un blindaje de su accionar frente al concejo municipal electo<sup>25</sup>.

## 2.2.8 Desconcentración dinámica y estructural

En un acápite precedente se propuso que uno de los axiomas de la nueva teoría pura de territorialización estatal sostiene que la autonomía es legislarse, por lo menos en un sentido pleno. Otro axioma consistió en afirmar que existe una partición binaria que expresa la decisión hiperestructural en torno al cómo básico de división territorial del poder (el modo de Estado) dejando aparecer las dos grandes familias de modos de Estado como consecuencia de aclarar si el monopolio legislativo que detenta el nivel nacional se rompe (modo de Estado compuesto) o no lo hace (modo de Estado simple). Un tercer axioma afirmaba que con ser la legislación el sustrato decisivo, esta pues la dinámica de territorialización recién se completa como desencadenamiento de factores que, sumados a la legislación, permiten la cualidad gubernativa que, para ser tal, exige la existencia simultánea de: legislación, elección directa de autoridades políticas, complejización de órganos más territorialización de funciones independientes; reconocimiento de un ámbito de asuntos propios;

---

<sup>24</sup> DUGUIT, LEON. *Ibidem*. p. 168.

<sup>25</sup> Mayores detalles sobre administración subnacional bifurcada en Francia en el decreto N° 2004-374 del 29 de abril de 2004 “relativo a los poderes de los prefectos franceses, a su organización y la acción de los servicios estatales del Estado en las regiones y departamentos”.

fiscalidad propia y suficiente; y susceptibilidad sólo al control de legalidad. Pues bien; sobre la base de estos axiomas se puede retomar otro que ya se introdujo en la parte inicial de este ensayo, y que refiere a la definición de descentralización en contraste con desconcentración.<sup>26</sup> Siguiendo los axiomas precedentes, se optó por restringir la *descentralización* al proceso de traspaso de poder hacia el ámbito subnacional siempre y cuando se haya afectado el monopolio de legislación del nivel nacional y el receptor goce de cualidad gubernativa; caso contrario, hablaremos de desconcentración. Los axiomas cierran coherentemente ya que permiten deducir que la forma por excelencia de territorialización del poder en un modo de Estado simple (convencionalmente llamado unitario) es la desconcentración en sus diversas intensidades, mientras que el correspondiente del modo de Estado compuesto (donde lo federal es sólo una variante más) es la descentralización.<sup>27</sup>

En consecuencia, no se diferencia la desconcentración de la descentralización empleando el criterio de si un ente goza o no de “personalidad jurídica propia”, en el entendido de que incluso poseyéndola (descentralización en dicha suposición), en términos de distribución territorial del poder, no se puede hablar de una real capacidad político - territorial de forjar y aplicar políticas propias. Para este estudio, descentralización no depende tanto de que el ente descentralizado tenga personalidad, sino del hecho de haberse afectado el monopolio legislativo del nivel nacional y, por tanto, sí pueda haber decisión política territorial en el sentido fuerte del término política. Esta nueva doctrina de colapsar en la querrela alrededor de la facultad legislativa en el Estado la cuestión de la descentralización impide también querer definir descentralización añadiendo al anterior criterio de la personería jurídica el de la legitimidad (elección directa) o el de la autocefalía (designación no heterónoma) de las autoridades del ente en cuestión. Por ello es que no se puede sostener que la elección de prefectos en Bolivia hubiera consumado la

---

<sup>26</sup> La nueva teoría pura de la territorialización tiene otros axiomas fundamentales como el principio de equipotencia constitucional; el principio del policentrismo territorial; el fenómeno de la disociación del nivel nacional frente al Estado; y el desencapsulamiento municipal del meso. Estos axiomas no se desarrollarán en esta oportunidad.

<sup>27</sup> DUGUIT, LEON. Op. cit. p. 168.

descentralización cuando, en realidad, ha simplemente ampliado una descuidada opción de explotación de las potencialidades que toda desconcentración posee; a saber, la de la elegibilidad directa de autoridades subnacionales por mucho que no se conceda legislación.

La noción de poder explotar mejor las potencialidades de la desconcentración muestra, por otro lado, las opciones de territorialización del poder estatal realizables por desconcentración per se. En este contexto tampoco cabe explicar la delegación como una forma no desconcentradora con el argumento de que ella no dependería (como sí lo harían según otros, “desconcentración” y “descentralización”) de una ley sino de una decisión endógena a una administración. Se sabe con el ejemplo de las delegaciones normadas por el Art. 150, de la Constitución Política Española que éstas pueden presuponer la promulgación de una ley orgánica para tal efecto. En realidad, este caso muestra cómo es posible que se produzca delegación entre actores que no son parte necesariamente de un mismo ente. Tampoco parece acertado afirmar que, a diferencia de la descentralización - desconcentración, en el caso de la delegación, el traspaso no permitiría que la competencia quede como perteneciente “exclusivamente al inferior”.<sup>28</sup> Resulta que con la figura del Art. 83 - 84 de la Constitución Política Alemana, se desconcentra sin delegar pero, igual, el receptor asume esas competencias sin que queden como exclusivamente del inferior. Se las traspasa como si fuesen suyas aunque en realidad no lo son; es decir, tampoco le pertenecen como en la delegación aunque no estén sujetas al control de mérito. La delegación es más bien una forma de desconcentración que mantiene un control tanto de legalidad como de mérito sobre el receptor y presupone una revocabilidad expedita. Sin embargo, habrá otras formas de desconcentración donde se suspende el control de mérito (incluso en el caso visto de “asume como si fuera tuyo lo que es mío”) y pueden hacer de la revocabilidad un expediente, si no inexistente, por lo menos excepcional. ¿Cuáles son, en realidad, los rasgos de estas

---

<sup>28</sup> DUGUIT, LEON. Ibidem. p. 169.

alternativas de desconcentración? Las características de estabilidad en el vínculo de permanencia institucional y el hecho de tratarse de algo definitivo. Estos rasgos atribuibles a ciertos trasposos desconcentrados permitir calificar en ciertas desconcentraciones como “estructurales”,<sup>29</sup> mientras que otras que acusan características más individualizadas, reversibles, menos estables y que no alteran el entorno administrativo prevaleciente, podrían calificarse de “dinámicas”.<sup>30</sup>

### 2.2.9 Modalidades de sujeción según tipos de desconcentración

Una de las cuestiones que emerge con notoriedad al analizar la desconcentración es el tipo de interfase entre emisor y receptor en términos de su dependencia mutua. Las técnicas de vinculación entre ambos son de por sí complejas. Nos remitimos, aquí, simplemente a resaltar algunas de esas modalidades. Está por un lado lo que arriba se llamó el control de legalidad que aparece como modalidad constante cualquiera sea el modo de desconcentración, con la salvedad de que en los casos estructurales se lo debe ejercer a través de la máxima autoridad del receptor. Cualquiera fuese la forma de desconcentración dinámica, es inevitable que a este control de legalidad se añada el de mérito. En la gráfica superior se ha coloreado con rojo más intenso la que parece la relación más estrecha entre emisor y receptor, bajando el tono de rojo conforme tal interfase se torna más relajada. A primera vista, parece que la jerarquía se reduce a una relación de subordinación entre instancias internas a una misma entidad como sucede entre un director y su subdirector. No obstante, se ha visto que las relaciones de jerarquía pueden eventualmente salir de este Esquema estrictamente internista, cuando ellas se producen entre un nivel nacional de gobierno y uno subnacional incluso *autónomo*. Un ejemplo de esto es cuando aquél le delega a este último una tarea, sin por ello dejar de ejercer tanto un control de mérito como de legalidad (**delegación clásica**).<sup>31</sup> Por otro lado, es cierto

---

<sup>29</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 19.

<sup>30</sup> PONCE, CUMPLIDO Jaime. “La Desconcentración Administrativa Estudio Teórico – Doctrinario”. Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 1999. p. 41.

<sup>31</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 19.

que entre niveles que no están dentro de un mismo “pilar” administrativo común, la regla es que la jerarquía se mediatice, y ya no sea tan sencillo aplicar mandos directos y lineales.

Como quiera que fuese, entre instancias dentro del mismo poder ejecutivo, pero donde la inferior goza de ámbitos de desconcentración que se los llamó estructurales, *la jerarquía se sustituye con otras formas de sujeción*.<sup>32</sup> La relación de sujeción no jerárquica, por lo tanto, sólo admite el llamado control de legalidad, mientras que la relación de sujeción jerárquica presupone tanto el control de legalidad como el de mérito por mucho que dicho doble control deba necesariamente pasar a través de la Máxima Autoridad Ejecutiva del delegatario, lo cual sucede cuando el nivel superior encarga tareas a un cuerpo administrativo multipropósito inferior. También vale la pena aclarar que no se deduce automáticamente del tipo de sujeción el contenido material de una determinada competencia. Una autoridad podrá estar así bajo un mando desconcentrado dinámico, independientemente de la naturaleza espacial de sus tareas. En otras palabras: el que se opere una actividad de naturaleza local no implica necesariamente que un alcalde la ejerza por desconcentración estructural, pues si carece de un margen de autoadministración permanece como agente del nivel nacional por muy de escala local que sea la tarea. Más allá puede cuestionarse cuán recomendable sea para tareas de escala local que ellas sean dirigidas desde una escala superior.<sup>33</sup>

Cuando se actúa bajo un esquema de desconcentración estructural, el nivel nacional no podrá ejercer control de mérito, lo que no significa que los ciudadanos electores, representados en el concejo deliberativo correspondiente (local o meso), no asuman un rol protagónico en la rendición de cuentas. Lo importante es que este caso presupone en el alcalde un margen de autoadministración; o sea, poder de escoger tanto en lo que hace a medidas de aplicación cuanto en lo que toca a decisiones de

---

<sup>32</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *Ibidem*. p. 20.

<sup>33</sup> DUGUIT, LEON. “Las Transformaciones del Derecho público y privado”. Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1975. p. 166.



contenido sobre una determinada materia (*desconcentración estructural*).<sup>34</sup> Si la configuración territorial vertical francesa tiene fuerza a pesar de no haberse afectado el monopolio legislativo del nivel nacional, es precisamente porque no existe una posibilidad de relación jerárquica entre región frente a departamento; ni de éste frente al municipio.

### **2.2.10 La Desconcentración desde la Perspectiva Comparada, Indicaciones desde la Experiencia Alemana**

Conviene contrastar las proposiciones teóricas adelantadas hasta aquí con datos de experiencias comparadas. Para ello se ha convenido en centrar el análisis en dos referentes clásicos pertenecientes a los modos de Estado compuesto, uno federal (Alemania) el otro no federal (España). Optar por casos de modo de Estado compuesto tiene la ventaja de explicitar lo importante que es la desconcentración en casos tan descentralizados de poder territorial.

La experiencia alemana aporta con varias herramientas formuladas en dimensión constitucional. De ellas destacaremos las siguientes:

- La constitucionalización explícita de la delegación entre Federación y meso alemán (Art. 85 de la CP alemana);
- La idea de un ámbito competencial asumido por el receptor “como si fuera suyo” aunque no sea propio (Art. 83 constitución alemana);
- La figura de la Administración Federal propia (Art. 86);
- El estatus de la provincia.

Alemania responde a un modo de Estado federal y esa característica permite observar cómo, incluso bajo tales condiciones, procesos de desconcentración son

---

<sup>34</sup> DUGUIT, LEON. *Ibidem.* p. 167.

tan normales como aquellos de descentralización. El análisis que sigue de los instrumentos de la experiencia alemana dedicados claramente a la dimensión desconcentradora, presupone la distribución general de competencias entre la federación y los países del meso en condiciones de descentralización. En realidad, cuando la Constitución alemana procede a precisar los términos de relación desconcentradora, *ya ha definido previamente con detalle que ámbitos de legislación exclusiva le quedan al nivel nacional y cuáles al nivel meso en función de largos catálogos competenciales organizados en función de cómo se asigna el poder legislativo en torno a ellos*.<sup>35</sup> La bisegmentación tan peculiar de todo modo de Estado federal entre nivel nacional y meso se acaba de reconfirmar con la última reforma constitucional alemana donde se ha fortalecido la posición del meso por ejemplo al disponer que ya no se podrá por la ley federal determinar trasposos de competencias al nivel municipal sin que los entes federados decidan al respecto. La mecánica constitucional dedicada a la desconcentración se produce bajo el Título “Ejecución de leyes federales y la administración federal”.<sup>36</sup>

### **2.2.11 Delegación clásica**

Esta figura se halla en el Art. 85<sup>o</sup> de la constitución alemana titulado “Administración federal por encargo a través de los entes federados” y representa el caso más clásico de una delegación competencial.<sup>37</sup> La jerarquía del emisor (delegante) cubre tanto aspectos de legalidad como de mérito sobre el receptor (delegatario), si bien por regla, las instrucciones a éste deben hacerse a través de sus máximas autoridades. Al receptor le está garantizada no sólo esta protección frente a instructivos que vayan directamente del emisor a unidades internas a la entidad territorial delegataria, sino que puede definir la disposición organizativa de las unidades que ejecutarían el encargo competencial salvo que se disponga lo contrario por ley nacional de votación agravada. Es importante anotar que en esta modalidad

---

<sup>35</sup> Esto sucede principalmente entre los Art. 70 y 75 bajo el Título constitucional de “Legislación de la Federación”.

<sup>36</sup> Véase también los arts. 84 y 86 de la “Legislación de la Federación”

<sup>37</sup> Ver nuevo Art. 84<sup>o</sup> (1) y 85 (1) de la constitución alemana.

de administración delegada, a pesar de la mantención del mando del delegante en términos de un control tanto de legalidad cuanto de mérito, se concibe que las tareas encargadas son parte de la administración del receptor. En otras palabras, las oficinas que ejecutan el encargo no son oficinas del delegante. Son instancias del delegatario. Sin embargo, la capacidad de instrucción de mérito desde el delegante sobre el receptor es de carácter general. De todos modos, bajo el principio de lealtad federal se alzan ciertos límites frente al delegante pues se espera que antes de la instrucción éste procure informar al delegatario aunque, con ello, no se pretenda esperar una aceptación de éste último como pre - requisito para que aquél tome las decisiones que correspondan.

La figura central de la máxima autoridad de la entidad delegataria, no sólo se destaca en relación a su papel de destinatario natural de las instrucciones con el objetivo de evitar relaciones directas con sus unidades internas desde el delegante. También se traduce en su papel frente a terceros. En ese sentido, a inicios del 2002, jueces del Tribunal Constitucional alemán consideraron que “charlas” del delegante (por ejemplo, un ministerio federal) con terceros respecto a las tareas encomendadas no afectaban la distribución competencial normada por el Art. 85<sup>o</sup> aunque el voto de minoría en esta sentencia intentó demostrar que tales charlas sí alteraban el principio de lealtad federal al ignorarse en las mismas a la autoridad de la entidad receptora.

En términos generales, la figura de la delegación del Art. 85<sup>o</sup> de la constitución alemana puede verse como parte de la filosofía constitucional alemana, el Art. 83<sup>o</sup> es mucho más contundente en este sentido, de evitar *en lo posible* que el nivel territorial superior instale su propia administración paralela<sup>38</sup>, algo tan típico de Francia y aún encontrable como práctica en España<sup>39</sup>. Para este estudio de caso, el ejemplo del Art. 85<sup>o</sup> de la constitución alemana arroja interesantes indicaciones. La primera es

---

<sup>38</sup> Ver sino el Art. 86 de la constitución alemana que norma la administración federal directa subnacional.

<sup>39</sup> Art. 154 de la Constitución española.

que se trata de una técnica de descenso competencial referida a la dimensión de *dinámica* y no de estructura como se ha definido arriba. Tiene la particularidad, empero, de que se realiza a través del órgano territorial receptor por lo que las relaciones entre éste y el emisor implican el respeto a la máxima autoridad del delegatario por mucho que el esquema, al quedar la tarea claramente bajo la titularidad del delegante, permita al emisor impartir instrucciones tanto de mérito como de legalidad. Se trata, en todo caso, de una modalidad de dinámica desconcentrada territorial efectivizada por dentro de la entidad receptora, puede ser reversible.

### 2.2.12 “Administra lo mío como si fuera tuyo”

El Art. 83º intitulado “Principio de los ejecutivos de los entes federados dice a la letra: “Los entes federados ejecutan las leyes federales *como asuntos propios*, en la medida en que la Constitución no determine o permita otra cosa”<sup>40</sup> Veamos más de cerca esta novedad alemana, sin duda, una joya mayor de esa experiencia que introduce la rarísima figura de lo que viene a ser una *formulación hipotética de asignación* que podríamos reformular de la siguiente forma: “administra como si fuera tuyo lo que es en realidad mío”<sup>41</sup>.

En términos más ajustados al texto constitucional alemán, se trata de un mandato constitucional para que la legislación nacional sea administrada por las piezas del meso alemán *como si* se tratara de asuntos propios de estos últimos. Como sucedía en la delegación del Art. 85º, se retiene aquí la titularidad del sentido estratégico de la competencia en el nivel emisor pero, en este caso, se suspende la opción del control de mérito sobre la administración, quedando sólo el expediente del control de legalidad salvo las excepciones previstas en el Art. 84. Una de ellas, por ejemplo, la posibilidad de que con autorización del consejo federal (equivalente al senado

---

<sup>40</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 24

<sup>41</sup> BARRIOS, Franz Xavier. ibidem, p. 25

territorial), el emisor pueda impartir instrucciones singulares para casos específicos (recuérdese que en la delegación, la instrucción era, al contrario, una suerte de rutina general de jerarquía como sujeción de índole general). En el marco del Art. 84º, que precisa el tipo de desconcentración introducido por el Art. 83º, se establece en otras disposiciones que las opciones de recusación de afectados por la administración estatal se agotan en la entidad receptora de competencias sin posibilidad de acceso a instancias de apelación federales.

El control de legalidad permitido en esta figura se aplica de tal manera que se protege al receptor porque este control no puede cristalizarse en una oficina de control permanente de la legalidad manejada por el emisor. Debe restringirse, en sentido análogo al poder de instrucción aquí previsto para lo concreto y excepcional, a un control de procesos concretos y no por causas de protección del individuo sino por razones de garantizar la voluntad política del emisor. Está fuera de toda duda que a la figura del Art. 83º le subyace el mandato, también constitucional, de protección de la estatalidad meso asentada en el Art. 30º de la constitución alemana que presupone una competencia a favor del meso *por defecto* para la realización de las competencias estatales en general. Con la figura del Art. 83º de la constitución alemana encontramos, a diferencia del caso precedente, un ejemplo de desconcentración *estructural*.<sup>42</sup> Aquí podemos hablar de “transferencia”,<sup>43</sup> si por tal entendemos un descenso competencial de difícil reversión y control superior limitado. Justamente, dejar sólo la opción de un control de legalidad, con las restricciones indicadas, eliminando uno de mérito y reduciendo la instrucción a algo puntual y excepcional, son medidas que corroboran una forma de desconcentración de fuerte contenido territorializador. Nótese cómo, sin haber alterado un ápice la configuración competencial de quien legisla en el Estado (en el caso boliviano, sólo el nivel nacional lo puede hacer como en cualquier modo de Estado simple), una

---

<sup>42</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *ibidem*, p. 25

<sup>43</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *ibidem*, p. 25

desconcentración avanzada puede implicar un efecto estructural de traspaso de poder territorial.<sup>44</sup>

### **2.2.13 Desconcentración por fuera**

Se llega, ahora, a un tercer instrumento, el previsto en el Art. 86º de la constitución alemana que, en el marco de una norma en realidad promulgada para regular la administración federal propia, cubre los casos en que el emisor (nivel nacional en el caso del Art. 86º) puede llegar a desconcentrar operaciones *por fuera* del aparato gubernativo meso (la subprefectura en la provincia boliviana, por ejemplo, si se ve el proceso desde la prefectura como emisor). Según este esquema, la constitución alemana establece las materias que obligatoriamente el nivel nacional debe ejecutar por medio de una administración propia que sólo excepcionalmente podría ser encargada al meso. Desde la perspectiva del diseño constitucional alemán, el hecho de activar estas instancias de administración pertenecientes al nivel nacional, no parece depender de que su ejecución por la vía de la organización gubernativa general del meso podría ser posible en términos mucho más óptimos. O sea, puede producirse aunque fuera más barato o efectivo hacerlo utilizando la infraestructura institucional ya presente en manos de los organismos subnacionales. La clara especificación de las materias susceptibles de operarse por este mecanismo (Art. 87º) puede explicarse a partir de la necesidad de proteger el principio de que, en general, la administración debería hacerse de tal forma de no afectar la estatalidad meso tan cara a la matriz federal de poder bisegmentado que significa, en términos sintéticos, una que segmenta el poder territorial en el Estado entre nación y meso, con los municipios encapsulados dentro de éste último.

Por eso es que la opción de que se arme instancias administrativas subnacionales propias del nivel nacional se hace depender de: la explicitación de una necesidad

---

<sup>44</sup> BARRIOS, Franz Xavier. *ibidem*, p. 28

específica; del incremento de tareas para el nivel nacional; y de una aprobación legislativa de votación por mayorías agravadas. Para este análisis de caso, se trata de aquella modalidad de desconcentración que prescinde de relacionarse con la subprefectura y que se ha visto sería parte del ámbito de desconcentración dinámico quedando en manos del emisor un poder de control tanto de legalidad como de mérito.

### **2.2.14 La provincia alemana**

En la constitución alemana la “comunidad de municipios”,<sup>45</sup> que allí mismo se denomina "Kreis"<sup>46</sup> (que podría compararse con la provincia boliviana), se halla constitucionalmente protegida como una instancia territorial junto al municipio, aunque éste último goza de mayor peso constitucional. En términos generales, las diversas realidades jurídicas de cada ente federado dejan entrever una tendencia hacia la provincia alemana como una instancia capaz de poseer: a) su ámbito competencial propio constituido por tareas supramunicipales, a lo que se suma b) una actividad de complementación institucional en favor de los municipios que atravesaran severos problemas de solventar por sí solos el manejo de ciertos equipamientos; y c) otra actividad de compensación traducida en la posibilidad de realizar traspasos de recursos de apoyo a sus municipios.

Hasta aquí la provincia alemana aparece como corporación territorial compacta, habiendo perdido con el tiempo su connotación como agrupación de municipios. No obstante, al mismo tiempo, resulta que ella funge en buena parte del territorio federal “*como oficina desconcentrada del respectivo gobierno meso*”.<sup>47</sup> Se habla en este caso del préstamo de órgano, pues un grupo de las actividades de las autoridades provinciales se dirige a cubrir instructivos como *parte* de un claro control de

---

<sup>45</sup> OPORTO CASTRO, Henry. “Regionalización de la Política y Regionalización del Poder. Los Nuevos Parámetros de la Política en las Regiones”. Opiniones y Análisis. FUNDEMOS. La Paz – Bolivia 2007. p. 124.

<sup>46</sup> OPORTO CASTRO, Henry. Ibidem. p. 125.

<sup>47</sup> OPORTO CASTRO, Henry. P. 128.

oportunidad. En Bolivia, la subprefectura es, en realidad, un brazo de la prefectura pero en la medida en que la subprefectura fuese adquiriendo cuerpo, la prefectura tendría que “prestarse” igualmente parte de la subprefectura para hacer tareas de su interés. La provincia boliviana se asemeja al modelo provincial alemán en *la medida* el hecho de que también se compone de municipios pero, al igual que allá, no opera como su asociación. El destino de la provincia boliviana, en los términos recién desarrollados de su semejante alemán, también apunta a consolidarse como corporación territorial compacta más que como asociación de municipios.

Es llamativo, en ese contexto, que la provincia alemana goce de órganos deliberativos electos de forma directa con lo cual se refuerza su naturaleza de corporación territorial. Con la posición de la provincia alemana se advierten dos elementos interesantes para el trabajo de análisis que nos ocupa: a) el desdoblamiento de un mismo órgano para atender tanto las tareas “propias” como las “ajenas”; mientras que, por otro lado, b) se puede profundizar en la sincronización entre dominios de administración espacial por un lado; y, por otros niveles jerárquicos de administración, buscando un determinado grado de integración. El primer *aspecto* tiene que ver con la figura ya anticipada del préstamo de órgano. El segundo busca encontrar configuraciones que optimicen la cantidad de subdivisiones administrativas dentro del territorio departamental (3, 4, 10 niveles linealmente dependientes) con las escalas espaciales de administración como tales (lo sublocal, lo local, supralocal, etc).

La discusión de los últimos años en Alemania sobre la denominada comunalización de tareas “inframeso”<sup>48</sup> (vía provincias o municipios),<sup>49</sup> procurando evitar hasta donde se pueda que el gobierno meso establezca sus propias oficinas en el interior del espacio meso, vino en algunos casos acompañada de la idea de inclinar crecientemente el perfil de la instancia administrativa entre lo local y el meso (lo que

---

<sup>48</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 24.

<sup>49</sup> OPORTO CASTRO, Henry. Ibidem. p. 129.



en Bolivia vendría a ser la provincia ubicada entre municipio y departamento), en una instancia, más técnica que sólo política para efectos de agregación sectorial, supervisión técnica y observación de la legalidad. Esta línea de reflexión puede ser retomada en la discusión sobre desconcentración vía provincia en Bolivia si la tendencia de su replanteamiento se acercase cada vez más a propósitos de optimización de la inversión pública. No obstante, en la medida en que a la provincia se le reconozca un ámbito de asuntos propios, ella misma develaría crecientemente su lado territorial - político.

Sea como fuese, es posible que ambas dimensiones sean compatibles si se evita forjar por sobre la provincia una región general aglutinante y de perfil estrictamente técnico. Estas regiones supraprovinciales pueden, en realidad, posponer y ocultar una vía eventualmente más pragmática cual es la de revisar los límites provinciales ampliándolos si fuera necesario

### **2.2.15 Referencias de la Experiencia Española**

Como en el caso precedente, se abordará las indicaciones de la experiencia española aprovechando las definiciones de orden constitucional que develan la importancia de la desconcentración como técnica de territorialización incluso en casos en los que, como el español o el alemán, se distinguen por ser modos de Estado compuesto (aquél “autonómico”, éste federal). Para ello se escudriñarán algunos elementos que parecen útiles para el estudio de caso. Entre ellos se puede nombrar:

- El Art. 150º.2 de la CP española que faculta la “delegación o transferencia” de facultades estatales a las Comunidades Autónomas;
- Luego se tomará conocimiento de la figura de los delegados de gobierno; en tercer lugar
- Se entrará a ver la discusión sobre la llamada “administración única”; y

- Finalmente, se tocará, como en el caso comparado precedente, nota sobre la cuestión de la provincia.

### **2.2.16 “Transferir o delegar” facultades estatales hacia las Comunidades Autónomas**

Esta disposición de la Constitución Política Española nos interesa ya que introduce la idea de relaciones desconcentradoras, no entre unidades dentro de una misma “unidad jurídica” sino entre segmentos territoriales con autonomía: el “Estado” español y las Comunidades Autónomas. Lo primero que se debe aclarar es que el concepto de “estatal”, en la nomenclatura española, hace referencia, en realidad, al nivel nacional. En otras condiciones, bajo el término “Estado” se entendería un todo incluyendo, en lo territorial, una diversidad de pisos territoriales y administrativos entre los cuales, el nivel nacional es sólo uno más. La Constitución española usa a veces, el término “Estado” para referirse a ese todo, pero otras veces lo hace para describir el nivel territorial de alcance nacional.<sup>50</sup> Una superación cristalina de esa confusión se produjo; en la reforma constitucional italiana de 2001 (Art. 114) aunque ya se había introducido en el Art. 40º de la Constitución sudafricana de 1996 El segundo aspecto de aclaración terminológica tiene que ver con el sentido de la dupla “transferir o delegar”<sup>51</sup> empleada en el Art. 150 inc. 2 de la constitución española.<sup>52</sup> Los protocolos del debate constituyente español demuestran que, originalmente, sólo se hallaba el término “delegar”.<sup>53</sup> Curiosamente, parte de la doctrina desiste de la diferencia que podría existir entre transferir y delegar, en el entendido de que por cualquiera de estas formas no se afecta la titularidad estatal de la competencia.

---

<sup>50</sup> O el “conjunto de instituciones que ejercen el poder en todo el territorio nacional con exclusión de las que se extienden sólo a una parte de éste” como se sostiene en el *Informe sobre modificaciones de la Constitución española* emitido en febrero de 2006 por el Consejo de Estado español, p. 163.

<sup>51</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 29.

<sup>52</sup> Como se adelantó arriba, es sugerente que esta formulación coincida con la dupla “transferencia y delegación” que introduce el Art. 1 de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa como articulación entre poder ejecutivo nacional y su presencia a nivel departamental.

<sup>53</sup> Entrena Cuesta, R. (2001) “Art. 150” en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (ed.), p. 2580.

Se incide, más bien, en dos hechos. Por un lado, en que se trata aquí de una decisión unilateral revocable (no importa si se trate de “transferencia” o “delegación”) desde el “Estado”. Por otro, se focaliza sobre la desconexión que debería presuponerse entre el Art. 150 inc. 2 y la activación competencial vía los respectivos Estatutos Autonómicos. En el *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*,<sup>54</sup> emitido en febrero de 2006 por el Consejo de Estado español, se llega a sugerir que se elimine la diferencia entre “delegar” y “transferir” pues no habría entre ellas diferencia cualitativa. Para este estudio, la diferencia es más bien crucial como se desprende de la doctrina introducida arriba entre desconcentraciones estructurales y dinámicas. En esa medida veremos que delegar no parece ser intercambiable con “transferir”. Justamente, al “transferir” se opta por una forma de desconcentración mucho más fuerte desde la perspectiva del receptor sin alterarse el hecho de que aquí tampoco tiene por qué tratarse necesariamente de una suspensión de la titularidad estatal de la competencia.

No se puede seguir, en ese sentido, la idea de que la diferencia entre “transferir” y “delegar” radica en que, en aquel caso, el traspaso sería necesariamente una medida tomada para siempre, mientras que en éste se trataría de algo revocable. Pareciese preferible sostener que la diferencia radica, más bien, en el **“grado de independencia funcional”**<sup>55</sup> que se suscita según se trate del un caso o del otro. Tan plausible es que la diferencia entre delegar y transferir es más que accesoria que lo que llamamos **desconcentración estructural** suele llamarse en otras doctrinas y arreglos jurídicos, “descentralización” en oposición a la “desconcentración”.<sup>56</sup>

Para los fines de este estudio, otros tres puntos resaltan en esta disposición del Art. 150 inc. 2. Ellos son: a) el que se trate de una dimensión de “ejecución” que pueda

---

<sup>54</sup> *Informe de modificaciones de la Constitución española* emitido en febrero de 2006 por el Consejo de Estado español, p. 219.

<sup>55</sup> BARRIOS, Franz Xavier. op. cit., p. 30.

<sup>56</sup> Al respecto ver el *Informe sobre modificaciones de la Constitución española* emitido en febrero de 2006 por el Consejo de Estado español, p. 221.

hacerse singular o generalizadamente;<sup>57</sup> b) el que se lo deba hacer mediante “ley orgánica” y c) el que se lo haga para materias que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. En cuanto al tema de que se trate de la ejecución, parece confirmarse que dejar la norma de rango ley en el nivel nacional es compatible con que se delegue facultad normativa reglamentaria (aunque tampoco necesariamente toda ella) al receptor. En cuanto al asunto de la susceptibilidad de traspaso por la naturaleza de los asuntos afectados, se ha sostenido que las materias del Art. 150 inc. 2, susceptibles de traspaso parecen ser aquellas del catálogo original atribuido al Estado que no pertenecen a las de categorías majestuosas (moneda, relaciones exteriores, fuerzas armadas), las cuales serían simplemente intraspasables, no importaría ya si por delegación o por transferencia; mientras que los asuntos no vinculados a lo majestuoso, aunque atribuidos al “Estado”, sí podrían ser delegados desde el “Estado” a la Comunidad Autónoma respectiva.<sup>58</sup> Frente a todas estas consideraciones, se puede aquí resumir de la manera siguiente. Ajustados a la diferenciación entre desconcentración estructural y dinámica ofrecida arriba, diríamos que el poder está desconcentrado de forma estructural en dos ocasiones. Una cuando se habla de los asuntos propios en el receptor. Este primer caso representa la frontera de la desconcentración con la descentralización en la medida en que aquí la fuerza de apropiación e identidad territorial, aun dentro de los marcos de la desconcentración, imprime una indicación de “cuasi - descentralización”.<sup>59</sup> Por eso se dijo que más que transferencia, este caso parecía reclamar la noción de devolución o, en todo caso, de competencia constitucionalmente conferida, antes que meramente transferida desde arriba por

---

<sup>57</sup> Nuevamente, protocolos en Entrena, p. 2581. Ver igualmente J.M. Souvirón Morenilla (2000) *Balance y Futuro del Estado autonómico*, Comares p. 249, que prefiere el término “delegación” que el de “transferencia mucho más equívoca dogmáticamente...en cuanto a las potestades resultantes de la misma para el Estado y las Comunidades autónomas”. Entrena parece sugerir que para las materias que el Art. 149/1 de CP española atribuye exclusivamente al Estado, no cabría la “transferencia” aunque sí la “delegación” dejando entrever que sí se puede profundizar las distintas connotaciones entre delegar y transferir (op.cit., p. 2584). Una preocupación por diferenciar delegación de transferencia, parece deducirse también de Delpérée, F. (2000) *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant; para el derecho público belga, pues según él, mientras se acepte una asignación constitucional previamente dada, la transferencia de competencias sólo debería ser rara pues arrastraría connotaciones “estructurales” (p. 93), mientras que en ese contexto, analiza la delegación como opción “no estructural”. Así la figura de la “transferencia” aparece como una suerte de declinación –o matización– del concepto más genérico de “repartición de tareas” desde la Constitución (p. 582).

<sup>58</sup> BARRIOS, FRANZ. “La Hora del Meso en Bolivia”. Artículo presentado en la revista de Análisis Político: “Cambio de Época, ¿Bolivia Autónoma?”. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. La Paz – Bolivia. 2005. p. 58.

<sup>59</sup> BARRIOS, FRANZ. *Ibidem*. p. 59.

alguna ley generosa. No obstante, el venir conferida desde la Constitución no es suficiente, pues una cosa es tener competencia constitucionalmente atribuida como si fuera propia y otra tenerla como un reconocimiento a lo que parece ser genuinamente propio. En efecto, aquí encontramos la segunda ocasión de desconcentración también estructural pero materializada a través de la figura de asignación hipotética de “administra lo mío como si fuera tuyo”.<sup>60</sup> A pesar de que ambas situaciones contienen esta diferencia, ambas son finalmente estructurales y en cuanto tales opuestas a la delegación. Sin embargo, en la medida en que ninguna de las tres figuras (dos estructurales y una dinámica) afecta el monopolio legislativo, ellas no dejan de ser formas diversas de desconcentración. Habrá que añadir que cuando sostenemos que la delegación es de una revocabilidad mucho más expedita que la que se podría esperar en el caso de transferencia, ello no significa que incluso, en aquel caso, se excluya el derecho a recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa por parte del receptor afectado.

### **2.2.17 Las Delegaciones de Gobierno**

El arrastre más notorio de la tradición unitarista dentro del modelo autonómico español proviene de la figura del Delegado de Gobierno como representante del “Estado” en las Comunidades Autónomas. En realidad se trata de un arrastre de la figura intendencial del siglo XVIII aplicada desde 1718 en lo que hoy es España, figura que por lo demás se transportaría a América, y de aquella de inicios del siglo XIX en la península ibérica que sustituiría las 31 intendencias por 38 prefecturas y 111 subprefecturas. La idea misma de la provincia española, germinada ya en el proceso constitucional post-napoleónico, se asienta a inicios de la década de 1830 del siglo XIX con el “subdelegado” como cabeza administrativa en las 49 unidades provinciales.<sup>61</sup> La autoridad clásica del nivel provincial español sería finalmente, desde mediados del siglo XIX, el Gobernador Civil, cuya trayectoria concluiría con

---

<sup>60</sup> BARRIOS, FRANZ. *Ibidem.* p. 59.

<sup>61</sup> LASERNA, Roberto. “Las Prefecturas Departamentales y la Descentralización en Bolivia”. PROADE GTZ, Cochabamba – Bolivia. 1998. p. 48

las grandes reformas de 1978 y la impronta de las Comunidades Autónomas. El Delegado de Gobierno actual es un representante del nivel nacional gubernativo,<sup>62</sup> o es la cabeza de la gestión territorial de la Administración General del Estado dentro la correspondiente territorialidad de la correspondiente Comunidad Autónoma respectiva. En las provincias opera, bajo dependencia del Delegado, un Subdelegado. Se coloca, así, una suerte de tubo administrativo desde los ministerios nacionales hasta lo local de forma paralela al Presidente de la Comunidad Autónoma, quien no representa, por tanto, al gobierno nacional aunque se aclare en la ley que sí representa al Estado español. El espectro de actuación de los delegados va desde tareas de orden público hasta aquellas más sectoriales. Adicionalmente debe recalcar que no toda acción nacional tiene que estar integrada en la Delegación. Es difícil no ver aquí una cierta analogía con los prefectos franceses de la actualidad que movilizan recursos de los ministerios nacionales al lado de las autoridades regionales o departamentales ambas electas.

## **2.2.18 La administración única**

Tanto la aproximación al tema del Art. 150 inc. 2 de la constitución española como la cuestión recién introducida de los Delegados del nivel nacional dentro de la territorialidad autonómica subnacional convergen, a su modo, en la cuestión debatida en el contexto español de la llamada "administración única".<sup>63</sup> Uno de los motivos detrás de ella es la hipótesis de tensionar el sistema administrativo vertical de tal modo que la presencia directa del nivel nacional (del Estado) sea reducida a casos excepcionales. Parece indudable la relación entre el propósito de reducir presencia directa del nivel nacional en el meso y buscar una fórmula de integración de esas operaciones, nunca reductibles a nada, en las administraciones meso,

---

<sup>62</sup> BARRIOS, FRANZ. Op. cit. p. 65.

<sup>63</sup> Podemos decir sólo "cierta analogía" porque los prefectos franceses son mucho más potentes. Tanto así que al prefecto del nivel regional en Francia se lo concibe de "altura" estatal y, por tanto, apto para asumir la tarea de formulaciones estratégicas por su escala ideal para proveer "coherencia", a diferencia del nivel local más apto para la "gestión" por su escala ideal de proximidad. Ver Montecler, M.C (2003) "Décentralisation: Jean Pierre Raffarin annonce les transferts de compétence » en *L'actualité juridique - Droit administratif*, marzo, p. 412.

supracomunales (provincia) o municipales. Justamente, la diversa naturaleza de las operaciones que pudieran integrarse exige, a su turno, definir las modalidades concretas de desconcentración que, en parte, se discutieron en la dupla “transferencia - delegación”.<sup>64</sup> Ambas pueden ir de la mano de la integración de operaciones nacionales dentro de la infraestructura administrativa subnacional pero, como se vio, comportando distintos alcances (dinámicos y estructurales) de descenso de poder territorial.

La cuestión de la administración única, como lo dice su nombre, no se extiende a la cualidad gubernativa como un todo, sino a aspectos de la facultad administrativa y, más precisamente, gira en gran parte en torno al segmento dentro del sector público donde los órganos y recursos se activan para lograr “con objetividad los intereses generales”.<sup>65</sup> Se trata, pues, de un arreglo claramente vinculado a problemas a) en gran parte derivados de una mejor gestión y provisión oportuna de servicios estatales más allá del arreglo territorial como un todo; y b) especialmente referido a aquella parte del sector público, que para garantizar justamente una determinada calidad de provisión, debe estrecharse con el principio de un servicio civil moderno. La cuestión de la Administración única converge en el tema de la bifurcación o desdoblamiento ya anotado. Como se ha adelantado arriba, Francia expone uno de los más notorios grados de bifurcación que se conozca. Se ha estimado que la nómina de personal del nivel nacional subnacionalmente activo supera en un 40% a aquel imputable a las colectividades territoriales subnacionales. Este pilar de administración paralelo al de las colectividades territoriales puede ser tan fuerte que es posible rastrear tareas sin una clara vinculación con el nivel nacional llegando estas administraciones paralelas a concordar delegaciones horizontales de tareas con el pilar paralelo de autoridades electas subnacionalmente.

---

<sup>64</sup> OPORTO CASTRO, Henry. “Descentralización y Participación Popular, El Difícil Camino hacia la Descentralización”. ILDIS. La Paz – Bolivia. 1998. p. 91.

<sup>65</sup> OPORTO CASTRO, Henry. Ibidem. p. 96.

## **2.2.19 La provincia**

Desde la perspectiva del ordenamiento español, ciertamente, la provincia puede ser interpretada como parte aún del mundo local aunque sea en su extremo superior, si se quiere. Probablemente este anclaje espacial local hace que no falten propuestas de regionalización que se ubiquen entre la provincia y el meso. La naturaleza local está admitida en la doctrina española como lo está (recuérdese el análisis para el caso alemán), la cuestión de la doble cara de la provincia: ente local en sí a la vez que división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Como en el caso alemán, la dimensión de la provincia como “agrupación” de municipios ha quedado relegada frente a la provincia como algo con sustantividad propia. Es llamativo que, en el caso belga, se conecte lo propio provincial al hecho de contarse allá con un concejo provincial electo mientras que al llamado gobernador provincial, designado desde arriba, se lo vea como el representante del Rey para la ejecución del interés general, desconcentrando por esta vía materias que vengan del nivel nacional o del meso. El Consejo de Estado español en el informe aquí referido sugiere que la Provincia sea desvestida de su calidad como corporación territorial con algún grado de autonomía y personalidad propia para justamente clarificar o reforzar su perfil de área geográfica para la desconcentración.<sup>66</sup>

## **2.2.20 ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL SINDICATO BOLIVIANO**

### **2.2.21 Reconocimiento de la Libre Sindicalización**

La libre formación de sindicatos se reconoce en la Constitución Social de 1967 estableciendo que “...se reconoce y garantiza la libre sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores...”<sup>67</sup>, Sin embargo la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario, al desarrollar este

---

<sup>66</sup> OPORTO CASTRO, Henry. Ibidem. p. 101

<sup>67</sup> Constitución Política Boliviana de 1967.



precepto constitucional fuera de disponer que “...se reconoce el derecho de asociación...” (Ley General del Trabajo, 99) nada expresa ni estipula respecto de las garantías y requisitos para su protección y ejercicio sindical. La Ley General del Trabajo, reconoce que las organizaciones profesionales es una sola con dos vertientes: Organización Profesional PATRONAL que son las Asociaciones de Empleadores. Ej., Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y Organización Profesional LABORAL, que es igual a Sindicato.

### 2.2.22 Constitución de un Sindicato (Decreto Reglamentario 124)

- Se llama a una asamblea de trabajadores. Si son gremios se necesitan más de 20 personas aunque no sean dependientes de un mismo empleador, si son empresas deben haber más de 50% de los trabajadores (Ley General del Trabajo, 103). Pueden pertenecer a un sindicato todos los trabajadores de ambos sexos, mayores de 18 años (y aún los mayores de 14 años, en los casos previstos), estos tienen la capacidad suficiente para hacerlo (Ley General del Trabajo, 8). La mujer casada no necesita autorización marital para afiliarse a un sindicato (Decreto Reglamentario, 122). Como puede verse la **calidad de un miembro de un sindicato** es estrictamente personal, no puede ser transferida, transmitida, ni delegada (Decreto Reglamentario, 121) y **se la pierde** (fuera de las causales establecidas en los estatutos del sindicato: falta de cotizaciones, deslealtad, negativa de adherirse a una huelga, etc.) por el solo hecho de que la persona sindicalizada “deje de trabajar por más de seis meses en la profesión u oficio que constituye la base del sindicato gremial, industrial o profesional al que pertenece” (Decreto Reglamentario 123)
- Se autoriza la fundación con una votación de 50% más 1 de los votos.
- Una comisión honoraria (ad hoc) redactará los estatutos.
- Aprobación por la asamblea de trabajadores.
- Solicitud a Ministerio de Trabajo acompañando copia legalizada de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de Constitución.
  - ✓ Texto de Estatutos.
  - ✓ Acta de aprobación de Estatutos
  - ✓ por la Asamblea.
  - ✓ d. Acta o poder en que conste
  - ✓ la personalidad del que
  - ✓ solicita el reconocimiento.
  - ✓ e. Nómina del Directorio.
  - ✓ f. Nómina de socios.
- El Fiscal de Gobierno (ente que vela los negocios del Estado) dictaminara si es procedente o improcedente.
  - Resolución Prefectural de aprobación.
  - Memorial al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral para aprobar personalidad por Resolución Suprema.
  - Los sindicatos son considerados legalmente constituidos desde la fecha de Resolución Suprema emitida por el Poder Ejecutivo.
  - No pueden sindicalizarse los funcionarios públicos (Decreto Ley 11049 del 24 octubre de 1973, Art. 21 inciso k).

### **2.2.23 Dirección y Capacidad Sindical (Ley General del Trabajo, 138)**

Para ser dirigente sindical se debe reunir los siguientes requisitos:

1. Tener 21 años.
2. Boliviano.
3. Saber leer y escribir (por nuestra realidad social de analfabetismo no se toma en cuenta).
4. No tener condena a pena corporal. No tener Auto de Culpa ejecutoriado.
5. Libreta de Servicio Militar, o estar eximido legalmente.

6. Las funciones de dirigente sindical son gratuitas (Ley General del Trabajo 101, Decreto Reglamentario, 138, 139).
7. Los sindicatos podrán (capacidad) adquirir y conservar bienes de toda clase (Decreto Reglamentario 142).
8. Los fondos del sindicato no pertenecen a los trabajadores que lo constituyen, son del dominio de la asociación aunque cambie de personal (Decreto Reglamentario 143).
9. El patrimonio lo administra el Directorio (Decreto Reglamentario 144).
10. Son solidariamente responsables (Decreto Reglamentario 146).

## **2.2.24 Disolución y Prohibiciones de las Organizaciones Sindicales**

### **2.2.24.1 *Disuelta Por El Poder Ejecutivo***

Se da esta clase de disolución cuando se presenta las siguientes causales: Violación a la Ley General del Trabajo, a su Decreto Reglamentario o a los Estatutos del sindicato o Receso por más de un año.

### **2.2.24.2 *A Solicitud de los Asociados***

Se presenta el Acta de disolución al Ministerio del Trabajo. El saldo del sindicato se invierte en la zona donde se estableció el sindicato previa autorización del Ministerio de Trabajo si no hubo estatuto de Destino de Bienes Después de la Disolución. Si hubo tal estatuto, que generalmente lo hay, el destino que se da a los bienes es repartirlos entre los trabajadores (Decreto Reglamentario, 130). La disolución de una Confederación o una Federación no significa la disolución de los sindicatos que la componen.

### **2.2.24.3 *Por Pérdida de Mas del 50% del Patrimonio***

Es también otra causal de la disolución de un sindicato.

### **2.2.25 Fines del Sindicato**

1. Defensa de los intereses colectivos que representa.
2. Celebrar contratos colectivos de trabajo.
3. Representar a sus asociados durante los conflictos. "...el trabajador podrá ser representado en juicio por un miembro de la directiva sindical, a la cual se encuentra afiliado, dirigente que deberá apersonarse ante el Juez sólo con un certificado de idoneidad." (Código Procesal del Trabajo. Decreto Ley 16896 de 25 julio 1979).
4. Organizar cooperativas, de producción de consumo, pero no iguales a las que producen las empresas donde están empleados.
5. Crear seguros y socorros (Decreto Reglamentario 136).
6. Organizar cooperativas de crédito (Decreto Reglamentario 136).
7. Atender fines culturales de sus asociados (Decreto Reglamentario 136).

### **2.2.26 Prohibiciones**

Entre las prohibiciones (Decreto Reglamentario 137) tenemos:

Un sindicato no se puede ocupar en objetos diferentes a los señalados en la Ley General del Trabajo 100, y su Decreto Reglamentario 136.

No puede ejecutar actos para el menoscabo de la industria y la libertad de comercio.

No se puede enajenar el patrimonio.

### **2.2.27 Del Patrimonio Sindical (Decreto Reglamentario 141 - 148)**

Se compone de:

1. Cuotas de sus asociados.

2. Donaciones.
3. Renta de bienes del sindicato.
4. Multa a sus asociados.
5. Los sindicatos pueden tener cualquier clase de bienes (Decreto Reglamentario 142) y estos no pertenecen a los trabajadores, es dominio de la asociación (Decreto Reglamentario 143).

### **2.2.28 La Sindicalización de los Trabajadores del Estado**

Nuestra legislación (Ley General del Trabajo, 99) solo reconoce la existencia legal de sindicatos:

- ✓ Patronales.
- ✓ Gremiales.
- ✓ Mixtos.
- ✓ Industriales o de empresa.

No reconoce la de los funcionarios del Estado. "No podrán organizarse sindicalmente los funcionarios públicos cualquiera que sea su categoría y condición" (Ley General del Trabajo, 104). "No pueden sindicalizarse los funcionarios públicos" (Decreto Ley 11049 del 24 octubre de 1973, art. 21 inciso k).

## **2.3 MARCO HISTÓRICO**

### **2.3.1 Antecedentes históricos de los sindicatos bolivianos**

Los sindicatos obreros bolivianos tienen origen en la minería extractiva del mineral del estaño y en las asociaciones de trabajadores ferroviarios de principios del siglo XIX. Estos sindicatos obreros son influenciados por el sindicalismo revolucionario ya sea de corte trotskista o de corte marxista. Los sindicatos agrarios se forman luego

de la Guerra del Chaco (1932 - 1935) que enfrentó a Bolivia con la república del Paraguay.

### **2.3.2 Los gremios: Sociedad Fraternal de Obreros de la Cruz, Sociedad de Obreros El Porvenir**

Las agrupaciones de los centros urbanos como los sastres, carpinteros, artesanos tuvieron más tinte gremial que de sindicatos. Así a finales del siglo XIX se advierte, bajo la inspiración de órdenes religiosas fundadas en la idea de la ayuda mutua, los intentos de organizar la Sociedad Fraternal de Obreros de la Cruz y la Sociedad de Socorros Mutuos San José, las cuales toman un cariz marcadamente católico. Frente a ellas, en el año 1888 se funda la Sociedad de Obreros El Porvenir, que dará posteriormente nacimiento al Centro Obrero de Estudios Sociales, de orientación marxista. Los gremios de esta época tuvieron órganos de expresión como el Artesano de La Paz y el Artesano de Sucre, periódicos en los cuales reflejaban las inquietudes propias, pero que no pudieron escapar completamente a la influencia política de la época, ya que se pronunciaron generalmente en favor de los gobiernos de turno. No se puede expresar durante el siglo XIX de un movimiento obrero como la expresión organizada de un grupo que reacciona frente a una situación económica; es un hecho que las masas artesanales y gremiales no participan de manera organizada de las decisiones económicas. Por el contrario, el incipiente desarrollo económico del país durante ese siglo puede ser considerado como un obstáculo a la formación de un verdadero proletariado urbano; ésta es, la característica de esos años en los que se presencia la constante organización de movimientos mutuales, quienes no poseen ni la conciencia ni los medios para mejorar notablemente su posición en la sociedad.

### **2.3.3 Federación de Ferroviarios de Oruro, Centro Tipográfico**

En las urbes, los artesanos sucumbieron a la dominación de los comerciantes que controlaban su actividad, provocándose una proletarización creciente por obra del trabajo asalariado que reemplazó el carácter de ayuda mutua que hasta entonces habían tenido los gremios.

Entre las organizaciones que surgen en los primeros veinte años del siglo debemos indicar la Federación de Ferroviarios de Oruro y el Centro Tipográfico que reemplazó a la antigua Unión Gráfica Nacional, en la cual participaban patronos y obreros. El Centro Tipográfico ya no aceptó la colaboración entre patronos y empleados y actuó solo en la defensa de los intereses de los gráficos asalariados.

#### **2.3.4 Federación Obrera de La Paz**

El movimiento de organización del artesanado boliviano y de los nacientes grupos asalariados tuvo su primera expresión en la Federación Obrera de La Paz creada en el año 1908. El año 1912 se funda la Federación Obrera Internacional (FOI) de tendencia anarquista que contaba con 22 sociedades gremiales y 12 sindicatos afiliados. La FOI se adhirió a la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT) y adoptó como símbolo la bandera roja cruzada por una franja negra, universalmente aceptada por los anarquistas. La FOI reivindica una jornada de trabajo de ocho horas, ya que era norma corriente en la industria de principios de siglo la jornada de diez o más horas<sup>68</sup>.

#### **2.3.5 Federación Obrera del Trabajo (FOT) y la Jornada de trabajo de ocho horas**

En el año 1918 la FOI pasa a denominarse Federación Obrera del Trabajo (FOT) que acogió a los mineros y ferroviarios y es a través de ella que lideraron las luchas

---

<sup>68</sup> MACHICADO, Jorge. "Sindicalismo y Sindicato en Bolivia". Ediciones New Life. Sucre – Bolivia. 2010. p. 24

reivindicatorias de los trabajadores. En octubre de 1919 los trabajadores mineros de Huanuni exigen jornada de trabajo de ocho horas. Que es aceptado. Es el primer precedente en Bolivia. Por los años 20 anarcosindicalismo que influenció la FOI y FOT comienza a declinar cuando se deja sentir la influencia marxista, la cual se manifiesta en el Segundo Congreso Nacional de Trabajadores que se realiza el 6 de agosto de 1925 a convocatoria de la FOT, ambas tendencias, la marxista y la anarcosindicalista, se disputan la dirección del movimiento obrero, triunfando los marxistas, los cuales dieron nacimiento a una nueva entidad obrera llamada Federación Obrera Sindical (FOS). Sin resignarse, los anarcosindicalistas mantendrán la existencia formal de la FOT, la cual subsistirá bajo esta denominación hasta la Guerra del Chaco. En 1927, la FOS en oportunidad del Tercer Congreso Nacional de Trabajadores, realiza la tentativa de dar vida a una nueva organización nacional llamada Confederación Boliviana de Trabajo (CBT), que representaba un intento de conciliación de los marxistas con los otros sectores de trabajadores, aunque sin mucho éxito<sup>69</sup>.

En suma los primeros años del siglo XX solo se nota una marcada lucha ideológica que se antepone a la discusión de las metas objetivos propiamente sindicales. Esta pugna ideológica frena todo otro tipo de acción propiamente laboral. Si bien son sindicatos influenciados por el sindicalismo marxista, estos sindicatos no asumieron como propios los problemas del crecimiento económico del país, cuya responsabilidad quedó en manos del Estado. ¡Vaya contradicción! Eran sindicatos revolucionarios pero sólo pedían aumento de salario<sup>70</sup>.

### **2.3.6 Los sindicatos obreros**

---

<sup>69</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ Isaac. "Derecho Moderno y Derecho del Trabajo" .Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social-Regional Santa Cruz 1999. p. 66.

<sup>70</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ Isaac. Ibidem. p. 71



Los sindicatos obreros bolivianos tienen origen en la minería extractiva del mineral del estaño y en las asociaciones de trabajadores ferroviarios de principios del siglo XIX. Estos sindicatos obreros son influenciados por el sindicalismo revolucionario, ya sea de corte trotskista o de corte marxista.

### **2.3.7 Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni (S.M.T.M.H.)**

Es uno de los sindicatos de mayor trascendencia histórica en Bolivia. Desde que Simón Iturri Patiño adquirió las minas de la región de Huanuni, a finales del siglo XIX, los trabajadores siempre denunciaron la explotación inmisericorde del patrón. En 1919, desde el 13 hasta el 17 de noviembre sostuvieron una heroica lucha que culminó con la conquista de las ocho horas de trabajo, conquista que posteriormente sería incorporado al derecho social boliviano. El 15 de junio de 1938 se funda el Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni. A finales de septiembre de 1940 se produjo un levantamiento de los mineros de Huanuni encabezados por la palliri Lola Irahola que tuvo repercusión nacional<sup>71</sup>.

En 1944, desde el 10 al 13 de junio se realiza en Huanuni el Primer Congreso de Trabajadores Mineros de Bolivia, fundándose el 11 de junio de 1944 la Federación Sindical De Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). En la década de los 40 se produjeron numerosos levantamientos sociales y entre ellos se cuenta la Masacre de Huanuni del 30 de mayo de 1949, donde se produjo la caída y detenciones de numerosos dirigentes mineros. Posteriormente, los diferentes gobiernos de turno repitieron las masacres una y otra vez pretendiendo acallar la voz de los mineros de Huanuni que llegan a constituir la vanguardia del movimiento minero boliviano.

### **2.3.8 Federación Sindical De Trabajadores Mineros De Bolivia**

---

<sup>71</sup> MACHICADO, Jorge. Op. cit., p. 25

Fundada el 11 de Junio de 1944 con de Personería Jurídica N° 28019. La fundación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) el 11 de Junio de 1944, en el distrito minero de Huanuni, es consecuencia de un periodo de lucha por mejores condiciones de vida y trabajo. Aunque las fechas de fundación de los actuales sindicatos, que son los que dieron origen a la FSTMB, provienen de 1936 para adelante, las luchas sociales se remontan al inicio mismo de las labores mineras y los primeros gérmenes de organización aparecen a principios de este siglo. La Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) es “la organización sindical nacional de los trabajadores de la minería privada, nacionalizada, subsidiarios, metalúrgicos, siderúrgicos, autogestionarios y jubilados del país”<sup>72</sup>.

### **2.3.9 La Tesis de Pulacayo**

El 8 de noviembre de 1946 los trabajadores mineros se reúnen en congreso en el distrito minero de Pulacayo. Una de las tareas del congreso de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB, que se había fundado el 11 junio 1944) es precisar la dirección que iba tomar esta federación. Se votaron varias tesis. Una de ellas, la presentada por la delegación de Llallagua, plantea:

- 1º. Rechazar la colaboración de clases.
- 2º. Demandar un salario básico vital y escala móvil de salarios.
- 3º. Exigir 40 horas de trabajo por semana y escala móvil de horas de trabajo
- 4º. Pedir la ocupación y control obrero de la minas.
- 5º. Exhortar la construcción de su propia fuerza para una lucha frontal con el poder político, y así evitar las masacres.
- 6º. Reivindicar la construcción del Socialismo.

---

<sup>72</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ Isaac. “Derecho Moderno y Derecho del Trabajo” .Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social-Regional Santa Cruz 1999. p. 69.

Esta tesis denominada “Tesis Central De La Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia” es conocida como la Tesis de Pulacayo, La tesis, constituye un paso adelante en la maduración de la conciencia de clase en un país de “capitalismo atrasado”. Fija las tareas de la clase obrera:

- 1º. La construcción de su propia fuerza para una lucha frontal con el poder político asentado sobre la propiedad privada de los medios de producción.
- 2º. La construcción del Socialismo cumpliendo previamente las tareas democrático-burguesas, todo dentro de un proceso de dictadura del proletariado.

La falencia del documento está en la absolutización de la Huelga General e Indefinida como método para la toma del poder, sin considerar la presencia del campesinado sin cuyo concurso y participación no es posible el objetivo estratégico.

### **2.3.10 La Central Obrera Boliviana COB**

Luego de seis años de luchas, los trabajadores de las minas y las ciudades, vencen por tercera vez en la historia de Bolivia al ejército boliviano (9 de abril de 1952). Se nacionaliza las minas y se implanta la reforma agraria. En 1952, se forma la Central Obrera Boliviana (COB), jalonada por el Partido Obrero Revolucionario (POR). La COB es un organismo central máximo de los trabajadores manuales e intelectuales y de todos los sectores (mineros, gremiales, fabriles, etc.) de Bolivia. La COB realiza su primer Congreso en 1954. Adopta principios independientes y autonomía de los organismos internacionales obreros. Su plan orgánico está de acuerdo a las ramas profesionales, aunque la elección de su Secretario General siempre debe recaer en un representante minero, hecho que ya ha sido discutida por otros sectores de trabajadores. Los mineros dicen que esto es así porque ellos realizan un trabajo subordinado, dependiente y asalariado producto de un contrato de trabajo, cosa que no ocurre en otros sectores de trabajadores, los campesinos, los gremiales, los

chóferes, etc. Pero los mineros dependientes del un empleador ya no existen, solo quedan las cooperativas de mineros. En el área agrario, a partir de esa época, desde el nuevo Ministerio de Asuntos Campesinos se impone la creación de sindicatos agrarios. Se funda la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). El gobierno a cargo del partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estensoro impuso el sindicato campesino que tenía dirigentes vinculados a los movimientistas con el fin de controlar y neutralizar la movilización campesina, y así liquidar para siempre el “problema del indio” e incorporarlos a la “civilización”<sup>73</sup>.

El 2 de agosto de 1953 promulga la Ley de la Reforma Agraria. Diferencia entre campesino, éste quien trabaja la tierra a nivel familiar, y trabajador campesino, que es aquel que trabaja en el campo pero que recibe un jornal o salario. Pero los trabajadores no toman el poder, sino son relegados por el partido político MNR que paulatinamente se convirtiéndose en portavoz de los dictados de la Embajada norteamericana. La COB nace de la necesidad de unión de todos los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores en un sólo organismo para la independencia de la clase obrera de los gobiernos y partidos políticos y, el de evitar el intento de división de la COB en centrales obreras de ferroviarios y campesinos por parte del MNR. En 1964, el movimiento popular derriba al gobierno del MNR (Paz Estensoro), sin embargo en el último momento, las fuerzas armadas y la agrupación RADEPA (Razón de Patria) se interponen entre el movimiento popular y el poder. La embajada norteamericana encumbra en el gobierno a dos generales (uno de ellos René Barrientos Ortuño) que iniciaron un largo periodo de dictaduras militares en que las organizaciones obreras fueron prohibidas y los sindicatos agrarios anuladas con el falso “pacto militar - campesino”. El golpe más importante para interrumpir ese proceso, se da en Octubre de 1970. Luego de la renuncia del General Ovando (que había remplazado Barrientos, luego de la muerte de éste) y la

---

<sup>73</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ. *ibidem*. p.74.

posesión de un triunvirato, aparece el General Juan José Tórrez que con el apoyo de la fuerza aérea y de la COB, asume el gobierno. El papel determinante de los trabajadores y el pueblo en la definición del conflicto militar, permite un ascenso que además vuelve a demostrar una debilidad: la imposibilidad de llevar a cabo un proceso real de toma del poder. Si bien se forma el comando político y la Asamblea Popular, sin embargo existe incapacidad total para generar por lo menos un frente que se plantee la defensa del proceso. Agosto del 71 marca una derrota mas de los trabajadores revolucionarios. El coronel Hugo Banzer Suarez toma el poder por las armas. Su gobierno durara hasta mediados del 1978. Los sindicatos son prohibidos Luego de vaivenes democráticos y golpistas. En noviembre de 1982 asume el gobierno Hernán Siles Suazo, apoyado en una gran coalición autodenominada “de izquierda, popular, democrática y antiimperialista”<sup>74</sup>. Por falta de visión de los sectores obreros como la COB van a dejar derrumbarse en los tres años siguientes. La COB con una seguidilla de paros y huelgas generales e indefinidas obligaran a acortar el periodo presidencial de Hernán Siles Suazo. Quizá esta haya sido la última actuación de la COB como un único organismo, ya que en los años posteriores y luego de la subida al poder de Paz Estensoro, nunca más la COB tendrá esa capacidad de convocatoria. Capacidad que pasaran a otros sectores de la población.<sup>75</sup>

Es así en Marzo de 1986 en el XXI Congreso Nacional Minero, realizado en Oruro, se aprueba el apoyo a Víctor Paz, en el parlamento de 1985 frente a Banzer que era considerado el “era el mal menor”. Se llega a la osadía que un día antes de la promulgación del Decreto Supremo 21060 propusieron plantear cogobierno con el MNR para llevar adelante la cogestión, para la defensa del aparato productivo, incluso del sector privado. Si bien es evidente que los trabajadores siempre han defendido sus fuentes de trabajo, han diferenciado lo estatal de lo privado, porque resulta demasiado oficioso tratar de defender a la empresa privada desde el seno de

---

<sup>74</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ. *ibidem*. p.76.

<sup>75</sup> MACHICADO, Jorge. *Op. cit.*, p. 25

los trabajadores, sabiendo que el poder está en manos de ellos y todo cuanto hacen es para su beneficio. Por el Decreto Supremo 21060 se despide a casi 50.000 trabajadores mineros: la historia de COB esta por finalizar, aunque durante esta devenir tuvo la capacidad de obtener a partir de 1952, varios logros en beneficio de los trabajadores: la Ley General del Trabajo, la creación de los Fondos Complementarios y Cajas de Seguridad Social. Los actores y hechos ocurridos en 1952 en Bolivia han cambiado radicalmente, de un nacionalismo revolucionario, se ha pasado a un Estado capitalista, en 1985, que pretende consolidar el modelo de libre mercado y de fronteras abiertas. La nacionalización de las minas y la concentración del poder económico en el Estado, logrado a través de la insurrección de 1952, son medidas que han sido revertidos, con leyes como la Capitalización, por el mismo actor y protagonista como fue el MNR de ese primer proceso. En este nuevo escenario, los trabajadores organizados en sindicatos y aglutinados en la COB, ya no tienen participación dentro del concepto tradicional, con el cual los obreros se manejaron en los últimos 45 años: de ser la vanguardia de los movimientos sociales, sino se encuentran maniatados "por sus necesidades"<sup>76</sup>. Como resultados de los cambios económicos, políticos y sociales en Bolivia, la máxima organización laboral de los trabajadores habría ingresado a una etapa de crisis que estaría marcando su fin.

El Estado al haber transferido gran parte de sus responsabilidades a empresas privadas y transnacionales, para que controlen los servicios y la producción, dejó de ser un referente exclusivo para las reivindicaciones laborales, por lo que a la COB se le dificulta articular una lucha sindical unitaria. Por otra parte, la COB internamente ha sufrido un desgaste al ir cediendo su espacio de mediador entre el Gobierno y la sociedad civil, de las demandas de los diferentes sectores, en favor de los partidos políticos, con quienes se han visto involucrados muchos dirigentes y sectores de trabajadores y han sido parte del descrédito general. La ausencia de una renovación ideológica, se considera como un tercer factor que ha incidido para el

---

<sup>76</sup> SANDOVAL RODRÍGUEZ. *ibidem*. p.78.

"desfallecimiento" actual de la COB. Las propuestas ya no satisfacen las exigencias y expectativas de los trabajadores.<sup>77</sup>

### **2.3.11 Sindicatos agrarios**

Los sindicatos agrarios se forman luego de la Guerra del Chaco (1932 - 1935) que enfrentó a Bolivia con la república del Paraguay. Un Sindicato agrario es una organización productiva y social manejada por la comunidad para regular las relaciones internas y externas (con las autoridades regionales).

El sindicato agrario tiene poco que ver con el sindicato obrero, ya que designa un tipo de asociación tradicional de familias unificadas por obligaciones y derechos en torno a la posición familiar-comunal de tierras y responsabilidades políticas locales.

Se caracteriza por:

1. Administrar justicia según los códigos no escritos de la tradición.
2. Resolver asuntos de tierras.
3. Designación de representantes por turno obligatorio de un año.

### **2.3.12 Estructura**

En el sindicato agrario las decisiones lo toma su asamblea comunal. Generalmente los sindicatos campesinos se agrupan en Subcentrales, que a veces siguen los límites cantonales. Esas subcentrales a su vez se agrupan en Centrales. Una mayoría de las Centrales agrupa a las subcentrales de una provincia, pero existen también Centrales Especiales, que no siguen los límites político-geográficos de las provincias. Las Centrales, que actualmente son más de 200 organizadas y activas, se agrupan por Federaciones. Existen 9 Federaciones departamentales, 26

---

<sup>77</sup> MACHICADO, Jorge. Op. cit., p. 27.

Federaciones Regionales o Especiales, y algunas Nacionales, que todas confluyen en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB.

### **2.3.13 Proceso de formación de los sindicatos agrarios de Bolivia**

- 1936 Albores del Sindicalismo (17 años)
- 1953 Manejado por los Comandos del MNR (11 años)
- 1964 Manejado por el Pacto Militar Campesino (6 años)
- 1970 Libre funcionamiento, conducido por kataristas (15 años)
- 1985 Manejado por partidos políticos de izquierda y derecha (11 años)
- 1996 Inicio de una conducción propia

### **2.3.14 Primer sindicato: el de “Huasacalle” 3 de abril de 1936**

Se forma en el departamento de Cochabamba, en la localidad de Cliza. Allí funcionaba una finca agrícola perteneciente a la Orden religiosa de monjas Santa Clara. Se afirma que en 1595 la corona española concedió en calidad de *encomienda* Don Pedro Jiménez Vargas, quien instituyó como su heredera a su hija Francisca Vargas y ésta dono en 1715 a la orden monástica de Santa Clara. Años más tarde la corona española había expedido título a favor de la “clarisas” con una total de 2400 hectáreas. Por los años ochocientos las “clarisas” fueron en desmedro en la explotación de la hacienda. No teniendo mas remedio que vender las mitad de sus tierras. Ante esta situación por los años 1930 las monjas entregaron su explotación a un tercero: al sacerdote Juan de Dios Gamboa, quien impuso un régimen gratuito de trabajo y de prestaciones al cual estaban obligados todos los campesinos. El 12 de octubre de 1935 ex-combatientes Quichuas y Qullas de la Guerra del Chaco, y trabajadores de la finca Ana-Rancho proyectaron tomar la administración directa de toda la hacienda Santa Clara, como este planteamiento no



resultara decidieron declarar la misma “bien vacante”. El administrador, el sacerdote Gamboa solicitó la fuerza pública al Estado para detener la insurrección. Los dirigentes del levantamiento tomaron contacto con sus ex camaradas del pueblo vecino de Cliza; juntamente con ellos el día 3 de abril de 1936, clandestinamente en el pueblo de Ucuireña, organizaron el Sindicato Agrario Huasacalle<sup>78</sup>.

Lo primero que pidieron fue la construcción de una escuela rural basado en el Decreto - Ley de 19 de agosto de 1936, que obligaba a los propietarios de empresas agrícola, mineras, industriales y sociedades de cualquier explotación, con más de treinta niños en edad escolar, a sostener por su propia cuenta una escuela rural. Y lo más importante, pidieron el arrendamiento preferente a los trabajadores campesinos de toda la Hacienda Santa Clara. El 2 de enero de 1937 el Gobierno de Toro permite esta clase de arrendamientos preferentes a sindicatos organizados. Los terratenientes se declaran en emergencia. Más tarde el “Primer Congreso Indígena” reunido en la ciudad de La Paz el 11 de mayo de 1945, presiona al gobierno de Gualberto Villarroel para: suprimir los servicios gratuitos de los colonos, establezca escuelas rurales y que promulgue el Código Del Trabajo Agrario. Así concluye esta primera etapa (1936 - 1952) de la lucha sindical campesina.

### **2.3.15 Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB)**

Luego de la revolución de 1952 y desde el nuevo Ministerio de Asuntos Campesinos se impone la creación de sindicatos agrarios. Así se fundó la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). El gobierno del MNR impuso el sindicato campesino sobre cualquier otra forma de organización en el campo, ya que tenía el interés de subordinar y controlar a los “indios”<sup>79</sup> (desde la revolución

---

<sup>78</sup> MACHICADO, Jorge. *Ibidem*. p. 25

<sup>79</sup> REYNAGA, Fausto. “Tesis India”. Ediciones PIB. La Paz – Bolivia. 1971. p. 55.

llamados “campesinos”), a través de sindicatos manejados por el Estado que tuvieran dirigentes vinculados a los movimientistas. Con el sindicato, se querían controlar y neutralizar la movilización india, que había logrado desestabilizar por su cuenta al orden oligárquico a través de masivas rebeliones, entre las que se destacan la de 1921 (Jesús de Machaca), la de 1927 (Chayanta) y la de 1947 (Altiplano y Cochabamba). Y lo más importante, se buscaba frenar la propuesta por la autonomía y el autogobierno de lo propios indios. Al imponer el sindicato, tenían la esperanza de poder liquidar para siempre el “problema del indio”<sup>80</sup>, incorporándonos a la “civilización”<sup>81</sup>.

### **2.3.16 Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia**

Luego del gobierno del MNR durante los gobiernos militares trataron de manejar a la población rural a través del llamado “Pacto Militar-Campesino” (1964 - 1978). Sin embargo, en 1968 se produjo una gran movilización campesina en todo el país contra del Impuesto Único Agrario y en repudio al “Pacto”. Este primer intento de independización de los campesinos del “Pacto Militar - Campesino” sigue con la creación en febrero de 1971 de la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia, afiliada a la COB, y con el VI Congreso Nacional de la CNTCB, realizado en Potosí el 2 de agosto del mismo año, donde resulta elegido como Secretario Ejecutivo el representante del katarismo Jenaro Flores.

### **2.3.17 El Katarismo**

Bajo el liderazgo de Raimundo Tambo y Jenaro Flores, el Movimiento Katarista surgió en la provincia Aroma del departamento de La Paz. La denominación se lo tomó del nombre de guerra Tupac Katari (del quichua, “tupac”, ‘gran’, y del aymará,

---

<sup>80</sup> REYNAGA, Fausto. *ibidem*. p. 55.

<sup>81</sup> MACHICADO, Jorge. *Op. cit.*, p. 25

“katari”, ‘serpiente’) del indio levantisco Julián Apaza<sup>82</sup>. Este movimiento conquistó la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB) desde el nivel local hasta la directiva nacional. Al principio lograron dos o tres sindicatos en la provincia (Ayo Ayo, Sica Sica, etc.). Después, en un congreso convocado por los dirigentes del Pacto Militar-Campesino, realizado en la provincia Aroma, lograron tomar la Central Provincial. Al poco tiempo ganó la federación del departamento de La Paz, y el 2 de agosto de 1971 la Secretaría Ejecutiva de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). La (CNTCB) luego del golpe de estado del coronel Banzer (21 de agosto de 1971) protestaron con un bloqueo de caminos por el congelamiento de los precios de productos agropecuarios, mientras la gasolina, los productos industriales e importados duplicaban sus precios. En Epizana y Tolata, los campesinos fueron asesinados. La masacre desenmascaró a la dictadura y los campesinos desconocieron el Pacto Militar - Campesino.<sup>82</sup>

### **2.3.18 Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).**

En 1977, varias Sub - Centrales cantonales y centrales provinciales rompieron con la CNTCB, ahora manejada por el gobierno del dictador. A comienzos de 1978, se realizó el IX Congreso de la Federación de Trabajadores Campesinos de La Paz Tupaj Katari, donde se reconoció a la COB como organización matriz de los trabajadores del país y se rechazó definitivamente el Pacto Militar - Campesino. Y finalmente el 26 de junio de 1979, bajo los auspicios de la COB, se realiza el primer Congreso de Unidad Campesina, en el cual se constituye la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). La CSUTCB tiene su prueba de fuego en las jornadas de noviembre de 1979 en defensa de la democracia

---

<sup>82</sup> REYNAGA, Fausto. Op. cit., p. 45.

y posteriormente en el bloqueo nacional contra el paquete de medidas dictadas por la presidenta Lidia Gueiler en diciembre.

El III Congreso de la CSUTCB, se propone un Estado plurinacional, se aprueba el Proyecto de Ley Agraria Fundamental, que debería reemplazar la Ley de Reforma Agraria de 1953, pero que fue rechazado por los diferentes Parlamentos. En julio de 1983, la CSUTCB crea la Corporación Agropecuaria Campesina - CORACA, cuya personería jurídica fue aprobada por el gobierno de Hernán Siles Suazo el 23 de abril de 1984.

### **2.3.19 Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB"BS")**

A raíz del papel decisivo que muchas mujeres habían tenido en diversos bloqueos, todavía en la época de dictadura, en 1977 empezaron los primeros sindicatos de mujeres. En 1978 el 10 de enero de 1980 se realizó el I Congreso Nacional, del que surgió la *Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa"* (FNMCB"BS")

### **2.3.20 Sindicatos productores de hoja de coca**

Con el despido de trabajadores mineros, estos no tuvieron más que volver al campo: a las labores agropecuarias, se internaron a las tórridas zonas del Chapare, al norte de Cochabamba a producir el producto que más fácilmente se vendía y que daba mayores réditos económicos: la hoja coca.

La hoja de coca se utiliza para el la masticación, como consumo tradicional de la población local pero también se la utiliza para producir la cocaína, producto que es apetecido, y que paga muy bien, por el mercado norteamericano y europeo. Para controlar que la producción de hojas de coca no sea desviada hacia la producción de

la cocaína, se crea una unidad policial - militar: la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) asesorada por la DEA (Drug Enforcement Agency, Agencia de control de Drogas) que con el paso del tiempo empezará a vulnerar los derechos de los productores de hoja de coca del Chapare. Como consecuencia a finales de los 80, los productores multiplican sus protestas a través de sus Comités de Autodefensa que en un futuro cercano se convertirán en sindicatos agrarios y que culminarán en las cinco federaciones de productores de coca del Trópico cochabambino y las cinco federaciones de productores de coca de La Paz.

### **2.3.21 Breve Reseña Histórica respecto a la Desconcentración y Descentralización Administrativa en Bolivia**

En Bolivia están en curso tres grandes procesos sociopolíticos relacionados con la descentralización y, a razón de ello inciden en la relación de la ciudadanía con el Estado. En el marco de las reformas descentralizadoras, cada uno de ellos corre diferentes tiempos, está protagonizado por diferentes actores, los que formulan propuestas diferentes e incluso de sentido contrario. La distinción de estos tiempos y su significado puede ser un buen indicador de los grandes giros o inflexiones en el proceso de construcción del Estado boliviano, así como también ayuda a señalar los diferentes significados del concepto y contenido de las reformas en curso. La consideración de los tres permite desarrollar las preguntas centrales los cambios que se están operando en la construcción de la actual ciudadanía. El primero de los tres se caracterizó por las luchas sociales regionales por la descentralización político administrativa, que culminaron en 1992 con la aprobación en el Cámara de Senadores de un proyecto de ley de descentralización en el que se proponía la elección de los gobiernos municipales mediante voto directo. El segundo tiempo (proceso) se refiere al periodo de implementación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, que va desde 1994 hasta nuestros días. Y un tercer tiempo (proceso), que estaría definiéndose en los dos últimos años de aplicación de la Ley de Participación Popular, se refiere al proceso social y

administrativo por el que la reforma y particularmente la oferta de participación popular del Estado va siendo apropiada por la sociedad en sus diferentes expresiones, tanto sociales propiamente como también políticas. Esta oferta retorna desde la sociedad hacia el Estado y hacia el sistema político de los partidos en forma de reivindicaciones por la devolución de recursos fiscales, facultades, poder, participación en la gestión y participación política. Es el tiempo y el proceso de construcción actual de la ciudadanía en el marco de las reformas; es el tiempo de las formas diferenciadas de apropiación de la participación popular y del municipalismo.

Aunque en términos administrativos la descentralización enfrenta serios problemas, en el campo de la participación ciudadana la sociedad está desbordando el marco de acción diseñado por el gobierno y lo está interpelando, así como a los propios partidos políticos. Parece haberse llegado a una etapa en que la descentralización, como acción del gobierno central, se encuentra con el desarrollo local, iniciativa más bien de abajo, de lo local, hacia arriba, hacia el gobierno central. El primer tiempo tuvo como actor principal a los movimientos cívicos y sus propuestas son de descentralización política, el segundo tiene como actor principal al Estado y su propuesta es de descentralización administrativa; el tercero tiene como actor a los nuevos actores sociales, dispersos y débiles y su propuesta es poder local y fortalecimiento de la capacidad local, desarrollo local.<sup>83</sup>

### **2.3.22 La Fase Societal de la Desconcentración**

Desde los años 50, la descentralización es una de las piezas centrales de la reivindicación y exigencias de la sociedad regional, estructurada ésta en torno a los movimientos cívicos, por la que se cuestiona la incapacidad del sistema político de relacionarse y de representar a los ciudadanos. Dichas reivindicaciones proponían

---

<sup>83</sup> RUIZ MIER, Fernando, GIUSSANI, Bruno. "El Proceso de Descentralización y el Financiamiento de los Servicios en Bolivia". CEPAL. Serie de Reformas de Política Pública N° 48. Santiago de Chile. 1997. p. 148

una descentralización político administrativa para enfrentar al Estado y a sus limitaciones centralistas. Las luchas regionales corrieron paralelas a las diversas formas de caudillismo expresando la profunda fragmentación del país. La descentralización partía de los departamentos que contaban con mejores fuentes de regalías; se practicaba a través de movimientos sociales de presión frente al gobierno central, particularmente a la hora de confeccionar el Presupuesto General de la Nación y definir la participación del departamento en el mismo. Esta participación era particularmente visible en el presupuesto asignado a la Corporación de Desarrollo Regional. El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia, es de tipo político y la reivindicación central es el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales.<sup>84</sup> Esta reivindicación se consolida un proyecto de Ley de Descentralización, que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989 - 1993) somete a discusión nacional durante todo el año de 1992. En todo este periodo los movimientos cívicos debaten propuestas junto con representantes del Gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera de Bolivia y representantes del mundo intelectual. La definición del Proyecto permitió mantener al movimiento cívico activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado en una perspectiva modernizadora. Ya se habían presentado algo más de 20 proyectos de ley, los que fueron abandonados, concentrándose la discusión en temas de consenso, los que permitieron llegar a un proyecto de ley en 1992. El proyecto es aprobado en grande en el Senado y remitido para su consideración en la Cámara de Diputados. Todo parecía concluir en una inminente aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo. A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y forma de elección de las asambleas departamentales, las formas de financiamiento, particularmente en el caso de aquellos departamentos que contaban con menos recursos; los comités cívicos

---

<sup>84</sup> RUIZ MIER, Fernando, GIUSSANI, Bruno. *Ibidem*. p. 149

estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver, temas como la elección directa de las asambleas departamentales, aspecto no definido en la Constitución Política del Estado (CPE). Los organismos cívicos departamentales habían avanzado como actores, en su protagonismo y presencia departamental y nacional como nunca en la historia de Bolivia, pero no pasaba lo mismo con los partidos políticos. Cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se tornaban en resolver los temas pendientes de consenso, postergando finalmente su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993 – 1997) Este proyecto sirvió para mantener viva la discusión y palpar los posibles desafíos que ello implicaría para los partidos políticos y el propio Estado; desde el lado de éstos era muy poco apetecible iniciar reformas que implicarían la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro y gran parte de las discusiones durante 1982 se referían a la necesidad de crear mecanismos de compensación, requeridos por un proceso que, por lógica, debería de ser diferenciado, progresivo y concertado; desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional. Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistían en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración. (EMSO - Descentralización, 1988) El proyecto de Ley no pasó a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo Gobierno que iniciaba su periodo en 1993. Hoy estamos en condiciones de afirmar que ese proceso terminó definitivamente, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, particularmente la reforma de la CPE de 1993. Al menos el civismo departamental o provincial no han intervenido, cuestionando, ni enfrentando la propuesta en curso fuera de los primeros meses de aprobación de las medidas. Los liderazgos regionales departamentales están siendo subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización.



### **2.3.23 El Tiempo de la Iniciativa Estatal**

Una de las primeras reformas aprobadas fue la de la Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado (CPE) en la que se define que el Prefecto es el jefe del Ejecutivo Departamental y será elegido por el Presidente de la República en 1993. Con ello quedó descartada totalmente cualquier forma de elección de autoridades departamentales. En 1994, la aprobación de la Ley de Participación Popular (gobierno de Sánchez de Lozada) es presentada como la más profunda de las descentralizaciones del país. Durante un corto tiempo, el debate nacional se concentra en torno al tema de la descentralización, impulsado principalmente por los comités cívicos. En él se plantea que nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES) son mejor que 311 municipios. Se trataba de defender la descentralización versus la municipalización. Se pide que se retome el Proyecto de Ley de 1992, aprobado en grande por el Senado y se arguye la incoherencia de un gobierno central frente a 311 municipios sin cubrir el nivel intermedio, que hasta entonces había sido el objetivo principal de la descentralización. Se había saltado de un golpe al nivel local (municipio) desde el gobierno nacional, dejando el vacío del nivel departamental, el único que se había querido fortalecer desde mediados de la década de los 80s. Pero sobre todo se argumenta contra la Ley sobre la debilidad institucional de los municipios para administrar recursos transferidos por el gobierno central. No se encuentra apoyo en ningún partido político. Los argumentos formales de los partidos, después de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se refieren a las dificultades reales para implementar un sistema cuasi federalista en un contexto de Estado altamente complejo a nivel de su estructura espacial. Con ello el anterior proyecto de Ley queda políticamente huérfano. La posición oficial se apoya también en la inviabilidad de la descentralización política, ante la ausencia de estructuras institucionales básicas para transferir competencias dado el inevitable peligro de desarticulación del país. En dicha situación, el gobierno plantea que lo que corresponde es una reforma que permita crear una administración básica eficiente como para responder mínimamente a las necesidades elementales

en todos los niveles territoriales. Para el Gobierno la alternativa a la descentralización a nivel departamental es la Ley de Participación Popular por la que se crearán municipios urbano - rurales sobre la base de las circunscripciones administrativas de las secciones de provincia. El debate nacional se orienta a discutir la Ley de Participación Popular. Durante todo este proceso la fuerza de la propuesta del Estado agota casi todo esfuerzo de discusión en la sociedad en busca de una alternativa para defender la descentralización departamental. El protagonismo del gobierno central llena todo el espacio político del país. Además el gobierno de Sánchez de Lozada llega con gran poder electoral con lo que consolida un gobierno de coalición fuerte y de alta concentración del poder de decisión en el presidente. El Estado inicia, al igual que lo hizo en la revolución del 52, una nueva territorialización no sólo del aparato administrativo sino también de las diferentes expresiones de la sociedad. Con ello se pone punto final al periodo de protagonismo de los movimientos sindicales centrales orientados por la Central Obrera Boliviana, que él mismo Estado propició con la nacionalización de las minas, así como de los movimientos sociales regionales.

Con la reforma de la CPE (1993), la municipalización de parte del Presupuesto General de la Nación y la desaparición de las CORDES, termina el proceso de reivindicaciones descentralizadoras regionales, por las cuales diferentes sectores sociales demandaban del Estado la transferencia de competencias para el desarrollo regional y local. Es la era de los municipios y de la movilización social y organizativa en torno a los mismos. Un año después se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (Ley de Descentralización Administrativa). El Prefecto preside el ejecutivo departamental y es elegido por el Presidente de la República. Está acompañado por un cuerpo de consejeros nombrados por los municipios a razón de un representante por cada provincia. Al no ser elegidos sino sólo nominados, sus poderes de fiscalización mencionados por la Ley carecen de valor real. Con ello, este organismo tampoco puede articular las demandas de los diferentes actores sociales departamentales. Frente al fuerte protagonismo ejercido por el Estado a través de la

implementación Ley de Participación Popular, destaca el bajo dinamismo y atractivo que despierta la Ley de Descentralización Administrativa. Se organiza un fuerte poder concentrador del proceso de implementación de la Ley de Participación Popular, que llega hasta los más recónditos rincones del país; empiezan a llegar los recursos del Estado a los pueblos más alejados, las instituciones de la sociedad civil son tocadas, todas ellas sin excepción en su existencia diaria y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los últimos cuatro años. En las propias prefecturas se incorpora una dirección de participación popular, lo que permite dirigir de forma centralizada la Ley de Participación Popular.

A partir de entonces, la fase actual del proceso de descentralización, al menos desde la iniciativa del Estado, está íntimamente ligada al proceso de reformas en curso en América Latina, vinculadas a la adopción del nuevo modelo de desarrollo en el que “se modifica los criterios y las prioridades de la política económica, el carácter y la estructura del Estado en general y de la política social en particular y los términos de la redemocratización de nuestros países”.<sup>85</sup> En este sentido la descentralización es un proceso de reformas por la gobernabilidad, que pone el énfasis en “los mecanismos para disminuir el tamaño del Estado y su control sobre el capital”. Ello, aunque no hayan desaparecido las referencias a la descentralización como “la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil”. “En un contexto de reordenamiento económico y de redemocratización, se supone que el traspaso de funciones y de recursos desde el ámbito central de gobierno hacia niveles regionales y locales contribuye a afianzar y consolidar los procesos de democratización y modernización de la gestión pública, elementos indispensables para el desarrollo que demanda el nuevo contexto económico”,<sup>86</sup> Desde el punto de vista económico y en el marco de procesos de reconversión y globalización de la economía, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficacia y eficiencia , técnica y social, en la provisión de servicios del Estado. Ello, porque

---

<sup>85</sup> RUIZ MIER, Fernando, GIUSSANI, Bruno. Ibidem. p. 150.

<sup>86</sup> RUIZ MIER, Fernando, GIUSSANI, Bruno. Ibidem. p. 151.

posibilita una mayor flexibilidad de la gestión y mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a escala local. La descentralización, entonces, es una estrategia de instrumentación de políticas concretas, una forma adecuada de asignación de recursos, sea porque es posible una mejor identificación de los beneficiarios, o porque se simplifica y transparenta el control de la gestión. (SUR-CEBEM, 1999).<sup>87</sup>

La descentralización aparece ligada a modernización del Estado, al formar parte de los ajustes estructurales y a la necesidad de cambios en un contexto globalizado. La economía mundial ha impuesto a nuestros países la prioridad de mantener los equilibrios macroeconómicos, por sobre la promoción activa de estructuras macroeconómicas eficientes (CORAGGIO, 1997 citado en PDGL 1998). Por lo tanto, como componente de la modernización, a través de la descentralización se busca racionalizar inversiones y mejorar la eficiencia y efectividad del aparato estatal, en el supuesto de que una distribución de funciones y de recursos hacia niveles inferiores aumentaría la eficacia y eficiencia de las acciones estatales.” En estudios anteriores realizados en Bolivia se percibe la descentralización político administrativa como algo prácticamente inviable dado el bajísimo desarrollo institucional del país en los niveles departamentales y ni que digamos en el nivel provincial. EMSO / DESCENTRALIZACION, 1988). Las recomendaciones de este estudio se orientan a la implementación de la descentralización administrativa de un determinado grupo de políticas (sociales y de caminos). El enfoque de la descentralización solicitada por los actores regionales termina a raíz de las reformas impulsadas a partir de 1994 y 1995, las leyes de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley de Descentralización Administrativa). Con ellas se imponen dos lógicas aparentemente complementarias, ambas dirigidas desde el Gobierno central,

---

<sup>87</sup> LASERNA, Roberto. “Las Prefecturas Departamentales y la Descentralización en Bolivia”. PROADE GTZ, Cochabamba – Bolivia. 1998. p. 54.

con importantes impactos en la redemocratización del país y en la gestión pública. Se espera de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa lo que podría haber dicho “el equilibrio entre dos dimensiones de la eficiencia: la producción de servicios e infraestructura, que casi siempre se ve favorecida por la centralización debido a las economías de escala; y la asignación de recursos, que es mejor cuando está descentralizada, pues las jurisdicciones locales conocen mejor sus necesidades. En la práctica, lograr el equilibrio depende de muchos factores, siendo el más importante la capacidad institucional al nivel local”<sup>88</sup> Desde el punto de vista político la descentralización, tanto en su versión municipal como departamental, se propone producir importantes impulsos a la democratización del país y a la participación ciudadana. Con ello, no sólo se pone sobre en debate problemas de gobernabilidad, sino una nueva forma de ejercer el Gobierno en relación con las fuerzas sociales, tanto tradicionales como emergentes. El proceso de estas reformas no está acabado y son muchos los desafíos, los retrocesos, las dificultades. Se trata, de seguirse en el intento de la transformación más importante en el Estado y la sociedad bolivianas de los últimos 50 años. Pero de todo ello cabe resaltar que se trata de una iniciativa de gran impulso de parte del gobierno central que genera nuevos escenarios, nuevos temas y nuevos actores sociales. Se trata de una reforma centrífuga y vertical, lo que no impide que a partir de allí, de ese nuevo escenario, la sociedad redefina en su posición frente al Estado incluso en torno a temas que no fueron presentados por él.<sup>89</sup>

### **2.3.24 El Tiempo de la Ampliación de la Democracia**

A cinco años de implementación de la Ley de Participación Popular se tienen indicadores claros de la emergencia de un proceso de cambios institucionales de corto y de largo plazo, el mismo que cuenta con el apoyo de la ciudadanía en general y de la clase política. Es al nivel de la participación política donde se han

---

<sup>88</sup> LASERNA, Roberto. Ibidem. p 59.

<sup>89</sup> LASERNA, Roberto. Ibidem. p. 62

producido los principales impactos; las comunidades y sus líderes están involucrados como nunca antes en los procesos políticos, los partidos han ampliado su base operativa y sus posibilidades de captación de clientelas partidarias, nutriéndose éstas de los viejos y nuevos liderazgos cívicos del nivel local. Las elecciones municipales presentes son un indicador de las dimensiones de la movilización política desde el nivel local. Partiendo del impulso inicial, el de la fase estatal de la propuesta de participación popular, van naciendo o partiendo propuestas de la ciudadanía, todavía muy diversa y dispersa en sus formas de expresión, en torno a las condiciones de su relación con el Estado. Estas se orientan al tema de la distribución de los ingresos públicos, a la expansión, por este camino, de la clientela política y la funcionalidad dentro de ella del liderazgo social. Hasta ahora, el liderazgo social no superaba los estrechos límites de la vida comunitaria y sindical agraria. Se trate de liderazgos en proceso de expansión de sus dimensiones territoriales. Es el tiempo en el que se observa que muchas cosas pueden estar pasando desde abajo hacia arriba. La lógica del Estado de controlar y dirigir el proceso con su propia lógica está sufriendo importantes modificaciones; aunque siga siendo el principal actor de la escena, su lógica y racionalidad sufrirán importantes impactos desde abajo. Frente a una iniciativa vertical procedente del Gobierno comienza a gestarse un proceso, todavía invisible en la mayor parte de los lugares, en el que la perspectiva es inversa, es el camino desde la sociedad local hacia el Estado y donde unos de los ejes principales es el poder local, la gestación de espacios locales, el desafío de la capacidad local para enfrentar los temas que impulsó el Estado y otros no planteados. Lo importante en todo este proceso naciente, es resaltar que se trata de desarrollo endógeno en el marco de planes y propuestas exógenas. En dicho marco lo local que comienza a definirse de mil formas diversas y nada acabadas.

### **2.3.25 Las Reformas Descentralizadoras**

Dos fueron las principales reformas orientadas a crear nuevas condiciones legales para la modernización del Estado, de sus relaciones con la sociedad, de la

distribución de los recursos, de desarrollo local y de la articulación de las políticas sociales. Con ellas se establecieron las bases para una modernización de la administración de estatal y por ellas se despiertan expectativas para complementar y profundizar la democracia participativa en la ampliación administrativa del ámbito del poder municipal. Por la amplitud de temas y aristas que implica la temática, se focaliza, en este artículo, un aspecto particular bastante esclarecedor del proceso, la descentralización de las inversiones sociales. Este ángulo permite observar el conjunto del proceso de la descentralización. La infraestructura social (educación, salud, cultura, deportes, entre los sectores más importantes) no sólo tiene impacto en la gestión de los servicios sociales, sino que, además, permite ejemplificar, más que otros sectores, la naturaleza de la nueva relación entre el Estado y la población. Dos aspectos centrales permitirán apreciar el curso de la descentralización en Bolivia, variables que permiten apreciar la descentralización de la inversión social, ellos son el marco legal y los mecanismos de financiamiento.

### **2.3.26 El Marco Legal e Institucional**

La Ley de Participación Popular (Ley 1551) y sus correspondientes decretos reglamentarios, así como la Ley de Descentralización administrativa establecen un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización en el que resaltan tres aspectos que potencialmente favorecen la inversión de infraestructura social, pero que también pueden trabar su desempeño.

Se transfiere la infraestructura social a los municipios, la propiedad, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo. Estas transferencias se refieren a hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales de distrito, centros de salud y puestos sanitarios dependientes del Ministerio de Salud. En lo que se refiere a educación, se les transfiere los establecimientos de educación inicial, primaria y

secundaria, así como bibliotecas, museos y otros dependientes del gobierno nacional con excepción de aquellos considerados como patrimonio nacional y de jurisdicción de las universidades. La totalidad de campos deportivos y polifuncionales es también transferida, con excepción de aquellos destinados a prácticas de tipo nacional y/o internacional. Así mismo, los gobiernos locales detentan responsabilidades en la provisión de servicios sociales referidos a desayunos escolares, programas de género, etc. El Gobierno Nacional es el responsable de las políticas nacionales en estos sectores, así como de definir las normas técnicas. El pago de haberes al personal docente, administrativo y técnico especializado es responsabilidad del Gobierno Nacional, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas. El proceso de planificación local, contempla a toda la población, a través de sus organizaciones territoriales de base, como actores potenciales del diseño y gestión de su propio desarrollo. El marco legal básico se encuentra en la Ley 1551 del 20 abril de 1994 y se consolida en la “Norma de Planificación Participativa Municipal” emanada de la resolución Suprema No. 216961 del 14 de marzo de 1997. En esta resolución se establecen los lineamientos esenciales del sistema de planificación local, los cuales se pueden resumir en: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la base y pilar fundamental del proceso de planificación y se constituye en el resumen de la demanda social local priorizada. El PDM está constituido por el diagnóstico, la visión estratégica y la programación quinquenal o de mediano plazo.<sup>90</sup>

- En el PDM se deben integrar y articular las propuestas distritales, cantonales, comunales, vecinales, etc.

---

<sup>90</sup> RUIZ MIER, Fernando, GIUSSANI, Bruno. Op. cit. p. 145



- Luego en la elaboración de la propuesta se debe incluir a toda la población, a través de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base, Asociaciones Comunitarias y del Comité de Vigilancia.

### **2.3.27 Descentralización y Desconcentración Administrativa**

Se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa, después de estar más de un año concentrado el Gobierno en la implementación de los municipios. Para ello que cuenta con un apoyo masivo de la cooperación internacional y soportando u reclamo extenso de políticos, intelectuales y dirigentes cívicos regionales, ante el intento de querer substituir la descentralización por la municipalización. Se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa y en su implementación se nombra al Prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un Consejo Departamental, nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, caracterizándose también por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa. El Gobierno Central es el responsable de las políticas nacionales, así como de definir las normas técnicas, manteniendo, así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. La implementación de estas responsabilidades es responsabilidad de las Prefecturas. Estas deben administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social a nivel regional, tal como señala la Ley 1654. En cuanto a las inversiones, las prefecturas tienen atribuciones que hacen sobre todo a la formulación y ejecución de programas y proyectos consignados en el marco del Plan Departamental de Desarrollo, entre los que se encuentran la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos proyectos concurrentes con los gobiernos municipales. Estas funciones se complementan con las funciones asignadas a la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, a través del D.S.

24206 de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental; en el mismo se asigna funciones relacionadas con la formulación y ejecución de programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura y deportes. Las prefecturas, según este conjunto de normativas, deben canalizar recursos de inversión a nivel regional. En la reglamentación de la Ley 1551, se habla además de la cooperación técnica que el nivel nacional debe prestar al municipal en temas de equipamiento y otros afines; incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura en salud y educación.

### **2.3.28 Los Mecanismos Financieros**

En relación con el impacto de los mecanismos financieros y técnico administrativos descentralizados, probablemente ha sido éste el campo de mayor impacto de las reformas y el que mayores consecuencias positivas, en particular en la relación con la implementación de infraestructura social. Dos aspectos hay que tomar en cuenta en relación con los mecanismos de financiamiento: los fondos destinados a la inversión social y los fondos especiales para los sectores. Los primeros vienen por la vía de la coparticipación y son proporcionales al tamaño de la población y los segundos dependen de la programación y capacidad de gestión del municipio, el que deberá desarrollar proyectos específicos en el campo de la infraestructura social. En cuanto a los mecanismos de la cooperación internacional no hubo cambios y éstos dependieron de la capacidad de negociación de los alcaldes. Pero si hay que señalar el aumento extraordinario de los recursos de cooperación multilateral y bilateral en relación con la implementación de la Ley de Participación Popular. El tema central de todos los municipios es el financiamiento. Para ello se canalizan recursos del gobierno central, en torno a los cuales se observa la emergencia de una gran brecha entre demanda de infraestructura social y financiamiento. Si bien este asunto existió siempre, ahora es visible y es socializado así por la población, como una injusticia en la distribución de los recursos. El techo financiero está establecido por el monto casi

rígido que llega al municipio por la vía de la coparticipación de la Ley de Participación Popular.

Otro aspecto es el referido al carácter destinado de los recursos de los municipios según que éstos sean recursos propios, recursos de coparticipación y otros recursos que incluyen a los de la cooperación internacional, los fondos y las ONGs y similares. El proceso de planificación participativa reglamenta los recursos de la coparticipación, pero deja abierto el destino de los recursos propios, los que generalmente se suelen destinar a grandes obras de infraestructura y desarrollo urbanos, pero sobre todo a gastos operativos y personal. Estos recursos son difícilmente fiscalizables. Su orientación a las políticas sociales queda en las manos del alcalde y su programación. Sobre ello no existe un mecanismo de control y seguimiento de las organizaciones sociales. Los recursos de la cooperación están generando una serie de desafíos sobre la soberanía y capacidad del Estado para ejecutar programas adecuados al desarrollo institucional, productivo y social.

## **2.4 MARCO CONCEPTUAL.**

**2.4.1 DESCONCENTRACION.** La desconcentración es una de las formas de organización administrativa modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del Ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos. Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por lo tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciadora de ellas, junto con su autonomía técnica.<sup>91</sup> La desconcentración implica la delegación de competencias al interior de una dependencia o entidad pública. El instrumento legal para llevar a cabo la desconcentración es la delegación a través de acto administrativo de la máxima

---

<sup>91</sup> FRAGA, GABINO. *IBIDEM.* P. 206.

autoridad institucional, siempre que la norma aplicable lo permita, la delegación también puede tener su antecedente jurídico en un reglamento que la determine, pero **en ningún caso se puede simplemente presumir, sino que tiene que estar expresamente señalada**, salvo los casos en que se encuentra ordenada por el legislador en forma general, como por ejemplo para la desconcentración y descentralización conforme las leyes de Modernización del Estado.<sup>92</sup>

**2.4.2 DESCENTRALIZACIÓN.** Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos."<sup>93</sup>

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores. La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales. Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido

---

<sup>92</sup> DUGUIT, LEON. op. cit., p. 23.

<sup>93</sup> FRAGA, GABINO. OP. CIT., P. 208

que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Por su parte, Jaime Ponce Cumplido explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.<sup>94</sup>

**2.4.3 SINDICATO.** Es la asociación de trabajadores constituida para unirse íntimamente con el objeto de defender sus derechos laborales y la conquista de nuevos. Se fundamenta, pues, en la unidad monolítica de los trabajadores ante necesidades comunes de clase explotada. El sindicato es la expresión más legítima de la clase obrera organizada, la que gracias a su unidad, organización y constancia en la lucha ha conseguido derechos que, de otro modo, no hubiera sido posible. Por esa razón, los sindicatos son ardorosamente combatidos por los patrones explotadores y gobiernos antidemocráticos, habiendo tenido necesidad de intensificar las luchas extremadas con huelgas y paros generales, para que se les reconozca mínimas conquistas, muchas veces escamoteadas por intervención de los organismos estatales parcializados con los intereses patronales, que tratan por todos los medios de desconocer el derecho de reunión o asociación, normados por nuestra Constitución Política.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> PONCE, CUMPLIDO Jaime. "La Desconcentración Administrativa Estudio Teórico – Doctrinario". Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 1999.

<sup>95</sup> OLMOS, Osinaga. Mario. op. cit., p. 87.

**2.4.4 SINDICALISMO.** El sindicalismo es producto de la Revolución industrial; y puede ser definido como una asociación o agrupación formada para la defensa de los intereses económicos y laborales de un grupo de trabajadores asalariados. En Inglaterra aparecieron las primeras asociaciones de este tipo, las cuales reunían a sastres y tejedores que tenían como propósito fortalecer su posición frente a las grandes industrias.<sup>96</sup>

**2.4.5 FEDERACIÓN.** Conjunto de sindicatos (mas de tres) a nivel departamental que pertenecen a una misma rama de profesión (Decreto Reglamentario 102, 133, 134). El procedimiento para su formación es homóloga a la de un sindicato en tal caso gozaran de los mismos derechos (Decreto Reglamentario 134). Su nacimiento es a través de una Resolución Suprema.

**2.4.6 CONFEDERACIÓN.** Conjunto (mas de tres) de federaciones a nivel nacional con el objeto de nuclear fuerzas. La disolución de una federación o confederación podrá realizarse en los mismos casos señalados para los sindicatos pero no producirá la de los sindicatos de que se componía, amenos que así lo establezca expresamente la resolución respectiva (Decreto Reglamentario 135)

**2.4.7 TRABAJO.** El trabajo es un proceso entre el hombre y la naturaleza. Un proceso en el que el hombre media, regula y controla su metabolismo con la naturaleza. Pone en movimiento las fuerzas naturales que pertenecen a su corporeidad, brazos y piernas, cabeza y manos, a fin de apoderarse de los materiales de la naturaleza bajo una forma útil para su propia vida. Al operar así sobre la naturaleza exterior a él y transformarla, transforma a la vez su propia naturaleza. Desarrolla potencias que dormitaban en ella y sujeta a su señorío el juego de fuerzas de la misma. Marx concibe el trabajo como una facultad exclusiva del hombre. El obrero, ya alejado de las formas instintivas de producción, y a

---

<sup>96</sup> MACHICADO, Jorge. "Sindicalismo y el Sindicato en Bolivia". Universidad San Francisco Xavier. Chuquisaca – Bolivia, p. 4.

diferencia de la abeja o la araña, no se dedica sólo a transformar la naturaleza, sino que tejer un pullover ya existía en su cabeza idealmente y es el objeto de su trabajo, al cual aferrará su voluntad como una ley<sup>97</sup>.

El concepto del trabajo puede ser abordado desde diversos enfoques. Su definición básica indica que es la medida del esfuerzo hecho por los seres humanos. Para la visión neoclásica de la economía, por ejemplo, es uno de los tres factores de la producción, junto a la tierra y al capital. Esta concepción del trabajo indica que un individuo realiza una cierta actividad productiva por la que recibe un salario, que es el precio del trabajo dentro del mercado laboral. La relación de trabajo entre el empleador y el empleado está sujeta a diversas leyes y convenios, aunque también existe lo que se denomina como trabajo en negro (aquellas contrataciones realizadas en forma ilegal y que permiten la explotación del trabajador)<sup>98</sup>.

El trabajo, una de las categorías centrales de la sociología, puede definirse como la ejecución de tareas que implican un esfuerzo físico o mental y que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios para atender las necesidades humanas. El trabajo es por tanto la actividad a través de la cual el hombre obtiene sus medios de subsistencia por lo que o bien trabaja para vivir o vive del trabajo de los demás. El concepto de trabajo ha sido transformado y ha adquirido relevancia desde la revolución francesa y la revolución industrial<sup>99</sup>.

**2.4.8 TRABAJADOR.** Se define como trabajador a quien voluntariamente preste sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario. La actividad ha de ser libre o voluntariamente prestada. La actividad ha de ser retribuida. La retribución del trabajo recibe el nombre de “salario”, por devengarse regular y

---

<sup>97</sup> MARX, Carlos. “El Capital”. Ediciones Norte. Rosario Argentina. 1985, p. 59.

<sup>98</sup> OLMOS, Osinaga. Mario. op. cit., p. 57.

<sup>99</sup> PONCE CUMPLIDO, Jaime. op. cit., p.39

progresivamente. La generalidad de los ordenamientos jurídicos parte de la noción de trabajo dependiente como objeto regulado por el derecho del trabajo<sup>100</sup>.

**2.4.9 RELACIONES LABORALES.** La relación laboral o las relaciones laborales son aquellas que se establecen entre el trabajo y el capital en el proceso productivo. En esa relación, la persona que aporta el trabajo se denomina *trabajador*, en tanto que la que aporta el capital se denomina *empleador*, patronal o empresario. El trabajador siempre es una persona física, en tanto que el empleador puede ser tanto una persona física como una persona jurídica. En las sociedades modernas la relación laboral se regula por un contrato de trabajo en el cual ambas partes son formalmente libres. Sin embargo un trabajador aislado se encuentra en una situación de hecho de debilidad frente al empleador que le impide establecer una relación libre, por lo que se entiende que una relación laboral para que sea realmente libre debe realizarse en forma colectiva, entre los trabajadores organizados sindicalmente y el empleador<sup>101</sup>.

## 2.5 MARCO JURIDICO

### 2.5.1 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

**Artículo 46.** Toda persona tiene derecho:

1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.
2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.
- II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas.
- III. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

---

<sup>100</sup> GODIO, Julio. *Ibidem*, p. 58

<sup>101</sup> ORTIZ GUTIÉRREZ, Mario. "Temas de Derecho del Trabajo". K.M.I Impresores. Cochabamba Bolivia. 2007, p. 203.



**Artículo 48.** Las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio.

II. Las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y del trabajador.

III. Los derechos y beneficios reconocidos en favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

IV. Los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad social no pagados tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, y son inembargables e imprescriptibles.

V. El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado.

VI. Las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. Se garantiza la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad.

VII. El Estado garantizará la incorporación de las jóvenes y los jóvenes en el sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación.

**Artículo 49.** Se reconoce el derecho a la negociación colectiva.

II. La ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos y convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral, horas extra, recargo nocturno, dominicales; aguinaldos, bonos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresa;

indemnizaciones y desahucios; maternidad laboral; capacitación y formación profesional, y otros derechos sociales.

III. El Estado protegerá la estabilidad laboral. Se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral. La ley determinará las sanciones correspondientes.

**Artículo 51.** Todas las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la ley.

II. El Estado respetará los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo.

III. 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.

IV. El Estado respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos. Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices.

V. El patrimonio tangible e intangible de las organizaciones sindicales es inviolable, inembargable e indelegable.

VI. Las dirigentas y los dirigentes sindicales gozan de fuero sindical, no se les despedirá hasta un año después de la finalización de su gestión y no se les disminuirán sus derechos sociales, ni se les someterá a persecución ni privación de libertad por actos realizados en el cumplimiento de su labor sindical.

VII. Las trabajadoras y los trabajadores por cuenta propia tienen el derecho a organizarse para la defensa de sus intereses.

### **2.5.2 Ley General del Trabajo**

**Artículo 1.** La presente ley determina con carácter general los derechos y obligaciones emergentes del trabajo con excepción del agrícola, que será objeto de disposición especial. Se aplica también a las explotaciones del Estado y

cualesquiera asociación pública o privada, aunque no persiga fines de lucro salvo las excepciones que se determinan.

**Artículo 4.** Los Derechos que esta ley reconoce a los Trabajadores son irrenunciables y será nula cualquier convención en contrario.

**Artículo 99.** Se reconoce el derecho de asociación en sindicato que podrán ser patronales, gremiales o profesionales, mixtos o industriales de empresa. Para actuar como tal el sindicato deberá tener carácter de permanencia haber legalizado su personería y constituirse con arreglo a las reglas legales.

**Artículo 100.** La finalidad esencial del sindicato es la defensa de los intereses colectivos que representa. Los de trabajadores particularmente. Tendrán facultades para celebrar con los patronos contratos colectivos y hacer vales los derechos emergentes, representar a sus miembros en el ejercicio de derechos emanados de contratos individuales cuando los interesados lo requieran expresamente, representar a sus miembros en los conflictos colectivos y en las instancias de conciliación y arbitraje, crear escuelas profesionales e industriales, bibliotecas populares, etc. Organizar cooperativas de producción y consumo exceptuando la elaboración de artículos similares a los que fabrica la empresa o industria en que trabaja.

**Artículo 101.** Los sindicatos se dirigirán por un comité responsable cuyos miembros serán bolivianos de nacimiento. Los inspectores del Trabajo concurrirán a sus deliberaciones y fiscalizarán sus actividades.

**Artículo 102.** Las relaciones entre el poder público y los trabajadores se harán por las Federaciones Departamentales de Sindicatos o Integradas en Confederaciones Nacionales.

### **2.5.3 Código Procesal del Trabajo**

**Artículo 2.** Este Código dará autonomía a los procedimientos del trabajo y eliminará todo uso y remisión a las normas adjetivas de otros campos jurídicos. Tiene como finalidad esencial reforzar los poderes del juzgador y de las autoridades del trabajo, respecto a la dirección del proceso y todos los trámites en materia laboral y de seguridad social.

**Artículo 72.** Igualmente, el desistimiento y la transacción no causan estado, no siendo tampoco procedente la perención de instancia, en virtud de la irrenunciabilidad de los derechos sociales del trabajador.

**Artículo 109.** También el trabajador podrá ser representado en juicio por un miembro de la Directiva Sindical, a la cual se encuentra afiliado, dirigente que deberá apersonarse ante el Juez sólo con un certificado de idoneidad.

### **2.5.4 Decreto Supremo N° 22407 de 11 de enero de 1990**

**ARTICULO 96.** Ratifícase la vigencia de las organizaciones sindicales como personas jurídicas al amparo de la Constitución Política del Estado, Ley General del Trabajo, su decreto reglamentario y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que reconocen la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización.

**ARTICULO 97.** Los principales dirigentes de centrales nacionales, confederaciones y federaciones de trabajadores serán declarados en comisión, caso por caso, mediante resolución ministerial expresa, con goce del ciento por ciento de sus haberes y demás beneficios sociales, mientras desempeñen sus funciones sindicales. Se podrá también declarar en comisión a los dirigentes de las federaciones departamentales, siempre y cuando pertenezcan a diferentes fuentes

de trabajo. Se podrá declarar en comisión, excepcionalmente, a dos dirigentes de una misma empresa, dependiendo del número de trabajadores del centro laboral. Esta restricción no rige para los dirigentes de la Central Obrera Boliviana, confederaciones ni federaciones nacionales.

**ARTICULO 98.** Los dirigentes sindicales no declarados en comisión, solicitarán, para ausentarse momentáneamente de su trabajo a fin de cumplir actividades propias de su mandato, autorización del empleador, quien está obligado a otorgarles el permiso necesario por el tiempo solicitado. Los dirigentes, en esos casos, continuarán percibiendo su remuneración normalmente.

**ARTICULO 99.** Los delegados de trabajadores que deben concurrir a congresos u otros eventos sindicales, serán declarados en comisión con goce de haberes, mediante resolución expresa del Ministerio de Trabajo Laboral.

**ARTICULO 100.** Los dirigentes sindicales, a la finalización de sus mandatos, deben restituirse a las fuentes de trabajo que ocupaban en el momento de haber sido declarados en comisión. Estos trabajadores no podrán ser retirados de sus fuentes de trabajo mientras dure su mandato como dirigentes sindicales

#### **2.5.5 Decreto Supremo N° 224 Decreto Reglamentario de La Ley General del Trabajo**

**Artículo 120.** Se reconoce el derecho de asociación en sindicatos a los trabajadores y a los patronos de una misma empresa, profesión u oficio, o de empresas, profesiones u oficios similares o conexos.

**Artículo 121.** La calidad de miembro de un sindicato es estrictamente personal y no puede, por tanto, ser transferido, transmitida, ni delegada.

**Artículo 122.** Las trabajadoras casadas no necesitan autorización marital para afiliarse en los sindicatos e intervenir en su administración.

**Artículo 123.** Toda persona que deje de trabajar por más de seis meses en la profesión u oficio que constituye la base del sindicato gremial, industrial o profesional a que pertenecía, perderá su calidad de sindicalizado.

**Artículo 124.** Los sindicatos se consideran legalmente constituidos desde la fecha de la resolución suprema que expida el Poder Ejecutivo concediéndoles personalidad jurídica.

**Artículo 125.** Para el objeto anteriormente indicado, presentarán la respectiva solicitud ante el Ministerio del Trabajo, acompañando copia legalizada de los documentos siguientes:

- Acta de constitución;
- Texto de los Estatutos en duplicado;
- Acta de aprobación de los Estatutos;
- Acta o poder en que conste la personalidad del que solicita el reconocimiento;
- Nómina del Directorio; y
- Nómina de socios.

**Artículo 127.** Todo sindicato, que haya obtenido su personalidad jurídica, se inscribirá en la Inspección General del Trabajo, la que está obligada a abrir un registro especial con tal objeto. El certificado expedido por esta autoridad servirá para acreditar la existencia legal de los sindicatos.

**Artículo 128.** La reforma de estatutos se sujetará a los mismos trámites y la solicitud deberá acompañar, además de un ejemplar de los estatutos, una copia legalizada del acta de la sesión en que se acordó la reforma.

**Artículo 129.** La disolución de los sindicatos o de sus federaciones o confederaciones, podrá ser resuelta por el Poder Ejecutivo.

- a) Cuando se compruebe la violación de las disposiciones de la Ley General del Trabajo, del presente Reglamento o de sus estatutos sociales;
- b) Cuando se hubieran mantenido en receso por más de un año.

**Artículo 130.** Si los asociados solicitaron la cancelación de la personalidad jurídica, la presentación se hará al Ministerio del Trabajo, acompañando copia legalizada del acta de sesión en que ella fue resuelta.

**Artículo 131.** En caso de disolución, se liquidará el haber sindical dentro del plazo de seis meses, y sus bienes se destinarán al objeto que señale los estatutos.

A falta de determinación expresa sobre este punto, y después de haberse cubierto las obligaciones de la asociación, se restituirá a la empresa los bienes y efectos que hubiese donado, y el saldo se invertirá en obras de educación, previsión social y fomento del deporte en la misma empresa o el lugar, provincia o departamento donde dicho sindicato hubiere tenido domicilio. Esta inversión será autorizada por el Ministerio del Trabajo.

**Artículo 132.** La resolución gubernativa que declare la disolución del sindicato, nombrará uno o varios liquidadores, si los estatutos sociales no hubiesen previsto nada al respecto.

**Artículo 133.** Los sindicatos podrán constituir federaciones o confederaciones en beneficio de sus intereses comunes.

**Artículo 134.** Las federaciones o confederaciones deberán obtener la personalidad jurídica, en las mismas condiciones establecidas para los sindicatos y, en tal caso, gozarán de los mismos derechos que éstos, agregándose el de representar a los sindicatos adheridos.

**Artículo 135.** La disolución de una federación o confederación podrá realizarse en los mismos casos señalados para los sindicatos; pero no producirá la de los sindicatos de que se componía, a menos que así lo establezca expresamente la resolución respectiva.

**Artículo 136.** El sindicato podrá proponerse cualquiera de las siguientes finalidades:

- 1) Celebrar contratos colectivos de trabajo y hacer, valer los derechos emergentes, cumpliendo y haciendo cumplir las obligaciones estipuladas;
- 2) Representar a los asociados en el ejercicio de los derechos emanados de los contratos individuales de trabajo;
- 3) Representar a los asociados en los conflictos colectivos y especialmente en las instancias de conciliación y arbitraje;
- 4) La creación de seguros de cesantía, cajas de socorros mutuos, oficinas de colocaciones, construcción de mausoleos sociales, institutos de capacitación profesional, y de una manera general todos los servicios de cooperación y previsión.
- 5) Instalación de cursos y escuelas primarias, industriales o profesionales y bibliotecas populares.
- 6) Organización de cooperativas de crédito, consumo o producción, con la salvedad de que sólo podrán elaborar artículos distintos de aquellos que fabrique la empresa correspondiente;
- 7) Representar los intereses económicos comunes de los asociados;
- 8) En general, atender a los fines culturales, de solidaridad, cooperación y previsión que acuerden los asociados o que se determine en los Estatutos Sociales



**Artículo 137.** Prohíbese a los sindicatos ocuparse en objetos diferentes a los señalados anteriormente, así como ejecutar actos tendientes a menoscabar la actividad individual: la libertad de trabajo y la libertad de la industria.

**Artículo 139.** Las funciones de directores de sindicatos serán gratuitas.

**Artículo 142.** Los sindicatos podrán adquirir y conservar bienes de toda clase.

**Artículo 143.** los fondos del sindicato no pertenecen a los trabajadores que lo constituyen; son del dominio de la asociación, aunque cambie de personal.

**Artículo 144.** La administración del patrimonio del sindicato corresponde al Directorio, inversión de fondos, exceptuando los consignados en el presupuesto aprobado por la asamblea, deberá ser autorizado por ésta, dejándose constancia en el acta respectiva de la cantidad y el objeto del gasto.

**Artículo 145.** En ningún caso podrá invertirse los fondos del sindicato en finalidades distintas a las establecidas en sus estatutos y autorizadas en el presente Reglamento.

**Artículo 146.** Los miembros del Directorio del sindicato serán solidariamente responsables de su administración financiera.

**Artículo 148.** Los fondos afectados a servicios de mutualidad y previsión son inembargables, salvo tratándose de hacer efectivas dichas prestaciones.

**Artículo 147.** El movimiento de fondos se dará a conocer por medio de estados mensuales, se fijarán en un lugar visible del establecimiento, y estarán sujetos a las medidas de fiscalización Y tesorería que determinen los estatutos sociales.

## **SEGUNDA PARTE**

### **3. CAPÍTULO II**

#### **3.1 DIAGNÓSTICO DEL TEMA Y PROPUESTA NORMATIVA**

##### **3.1.1 CUADRO DE RESOLUCIONES DE DECLARATORIAS EN COMISION DICTADAS EN LA GESTION 2011 EN EL MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL**

	<b>NOMBRE</b>	<b>NUMERO DE RESOLUCIÓN</b>	<b>FECHA DE LA RESOLUCIÓN</b>
1.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REFINERIA GUALBERTO VILLARROEL		06/01/2011
2.	DECLARATORIA EN COMISION CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES FABRILES DE BOLIVIA		13/01/2011
3.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACIÓN REGIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE TUPIZA		14/01/2011
4.	DECLARATORIA EN		20/01/2011

	COMISION FEDERACION UNIVERSITARIA DE DOCENTES UNIVERSIDAD PUBLICA DEL ALTO (FUDUPEA)		
5.	DECLARATORIA EN COMISION CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES LUZ - FUERZA, TELECOMUNICACIONES AGUAS Y GAS DE BOLIVIA		20/01/2011
6.	CASEGURAL		21/02/2011
7.	CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES FABRILES		08/02/2011
8.	DECLARATORIA EN COMISION ASISTENTES AL II CONGRESO NACIONAL ORDINARIO		18/03/2011
9.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRABAJADORES LUZ - FUERZA, TELECOMUNICACIONES AGUAS Y GAS DE BOLIVIA		02/03/2011
10.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION SINDICAL DE		16/03/2011

	TRABAJADORES PETROLEROS Y.P.F.B.		
11.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION SINDICAL DE TRBAJADORES EN SALUD PÚBLICA DE COCHABAMBA		16/03/2011
12.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRBAJADORES PETROLEROS AREA OCCIDENTE		17/03/2011
13.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE DIRIGENTES DEL SINDICATO TRABAJADORES PETROLEROS DISTIROT COMERCIAL OCCIDENTE		17/03/2011
14.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRBAJADORES FABRILES CERVECERIA BOLIVIANA NACIONAL KM. 14 LA GUARDIA		14/04/2011
15.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CAJA NACIONAL DE SALUD		04/05/2011

	CASEGURAL		
16.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRABAJADORES EN SALUD PANDO		09/05/2011
17.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION SINDICAL DE TRANAJADORES DE LA PRENSA SANTA CRUZ		09/05/2011
18.	DECLARATORIA EN COMISIÓN TRANSITORIA PARA DELEGADOS QUE ASISTIRÁN AL XXI CONGRESO		19/05/2011
20.	DECLARATORIA EN COMISIÓN PARA ASISTIR A LA I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL		07/06/2011
21.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION NACIONAL DE MAESTROS DE EDUCACION RURAL DE UYUNI		10/06/2011
22.	DECLARATORIA EN COMISION CONFEDERACION GENERAL DE FABRILES DE		12/06/2011

	BOLIVIA , SEMINARIO "FORMADORES SINDICALES"		
23.	DECLARATORIA EN COMISION COMISION PARA EL NUEVO COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DE LA CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES EN CONSTRUCCION DE BOLIVIA		16/06/2011
24.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION DEPARTAMENTAL DE TRBAJADORES FABRILES DE SANTA CRUZ		20/06/2011
25.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION DE SINDICATOS MEDICOS Y RAMAS ANEXAS		11/07/2011
26.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRBAJADORES PETROLEROS Y.P.F.B. ANDINA S.A.		13/07/2011
27.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION DE TRABAJADORES EN		25/07/2011

	EDUCACION URBANA DEL BENI		
28.	DECLARATORIA EN COMISIÓN TRANSITORIA PARA TRABAJADORES QUE ASISTIRAN AL SEMINARIO TALLER: "FORMADORES SINDICALES EN RIBERALTA"		19/07/2011
29.	DECLARATORIA EN COMISIÓN TRANSITORIA PARA DIRIGENTES Y TRABAJADORES DE BASE QUE ASISTAN A TALLERES DE CAPACITACION		20/07/2011
30.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRBAJADORES PETROLEROS DE BOLIVIA, CONGRESO ORGANITCO QUE SE REALIZARA EN COCHABAMBA		26/07/2011
31.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRBAJADORES SERVICIO DEPARTAMENTAL DE CAMINOS		27/07/2011
32.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION		23/10/2011

	SINDICAL DE TRABAJADORES LUZ - FUERZA, TELECOMUNICACIONES AGUAS Y GAS DE BOLIVIA		
33.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRABAJADORES SEDCAM (SINTRASEDCAM)		27/10/2011
34.	DECLARATORIA EN COMISION CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES LUZ - FUERZA, TELECOMUNICACIONES AGUAS Y GAS DE BOLIVIA		03/11/2011
35.	DECLARATORIA EN COMISION SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SERVICIO DEPARTAMENTAL DE CAMINOS DE PANDO		08/11/2011
36.	DECLARATORIA EN COMISIÓN TRANSITORIA DE LA CENTRAL OBRERA BOLIVIANA		15/12/2011
37.	DECLARATORIA EN COMISION TODOS LOS DELEGADOS TITULARES Y		29/12/2011



	ADSCRITOS QUE ASISTIRAN AL XV CONGRESO ORDINARIO NACIONAL DE CENTRAL OBRERA BOLIVIANA		
38.	DECLARATORIA EN COMISION FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES PETROLEROS DE BOLIVIA		29/12/2011

FUENTE: ELABORACION PROPIA

En la anterior tabla se enuncia y se puede observar la cantidad de resoluciones de Declaratoria en Comisión que se realizaron en el ministerio de Trabajo Empleo y previsión Social, todas tramitadas por la Dirección de Asuntos Sindicales en su única oficina centralizada en la ciudad de La Paz. Los Trabajadores de los Departamentos del interior del país necesaria y obligatoriamente deben de trasladarse desde sus distritos hasta la central para poder realizarlos, lastimosamente, no existe otra institución, dirección, unidad u oficina en otra parte del país actualmente y debido a que se ha tomado solamente las más relevantes resoluciones se puede establecer que es perjudicial para los trabajadores tener que trasladarse alo momento de la necesidad hasta la sede de gobierno y es por ello que con el presente proyecto queremos desconcentrar esta tramitación que puede ser el inicio de un proceso desconcentrador o descentralizador el cual sea beneficioso para los diferentes sectores no solo de trabajadores sino de otras organizaciones políticas existentes y vigentes en nuestro país.

### 3.1.2 MATRIZ DE ANÁLISIS FODA

<b>MATRIZ DE ANÁLISIS FODA SOBRE LA DESCONCENTRACION DE TRAMITACIÓN DE DECLARATORIAS EN COMISIÓN DE DIRIGENTES SINDICALES EN EL MINISTERIO DE TRABAJO</b>			
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
1. Creación de nuevos mecanismos e instancias en la tramitación de Declaratoria en Comisión.	1. Creación de Políticas más acordes a las necesidades de los trabajadores en cada departamento y en sus respectivos distritos.	1. Se evidenció que no se cumplen a cabalidad las directrices que brinda la Norma por parte de algunos funcionarios que ni siquiera conocen la misma en las diferentes unidades administrativas.	1. Existe poco interés de los actores y de los funcionarios para proponer soluciones a este y otros problemas por los cuales se viene atravesando en la institución .
2. En lo formal genera una mayor participación e interrelación por parte de los Dirigentes Sindicales y entre los actores	2. Las ideas de los trabajadores de a pie pueden ser plasmadas en proyectos de iniciativa ciudadana y su posterior transformación en políticas públicas	2. Existe un interrelacionamiento y coordinación a medias por parte de los trabajadores y sus representantes, al mismo tiempo se establece una	2. Falta de mayor entendimiento y Coordinación entre la Dirección General de Asuntos Sindicales, y los

<p>de la toma de decisiones como por ejemplo los Jefes Departamentales de Trabajo en el interior de nuestro país.</p>	<p>que benefician directamente a las necesidades de los diferentes sectores de la población de los trabajadores.</p>	<p>deficiente coordinación y falta de coordinación entre las diferentes direcciones y unidades del Ministerio de Trabajo y los Sectores Sindicales, coyunturalmente se puede hablar específicamente de los fabriles que en algunos casos, se pudo verificar, son por diferencias de intereses y diferencias de carácter político.</p>	<p>representantes de las organizaciones políticas de los trabajadores en el Ministerio, lo cual perjudica el desarrollo y conformación de estos sectores.</p>
<p>3. Inclusión de nuevos actores como las Jefaturas Departamentales del Trabajo que antes no eran participes del proceso de</p>	<p>3. Mejoramiento en la eficacia y la eficiencia de la Gestión Administrativa en el Ministerio de Trabajo, además de ser un primer paso en la</p>	<p>3. Existe una participación de los actores a medias ya que hay una restricción hacia algunos ciudadanos que no comparten la misma línea de</p>	<p>3. No existe una real representación en los trabajadores más equitativa y plural participativa en los diferentes</p>

<p>tramitación de declaratorias en comisión para los dirigentes sindicales.</p>	<p>desconcentración administrativa que no solo puede referirse a la tramitación de documentos sino a otras unidades e instituciones de la Administración Pública.</p>	<p>trabajo del actual Ministro, entonces hay una exclusión en la toma de decisiones, ya que esta solamente esta delegada a sus representantes como son los dirigentes sindicales, que muchas veces no hacen partícipes a los trabajadores a los que representan y estos se ven frustrados en sus oportunidades de inclusión.</p>	<p>sectores de trabajadores y sus respectivos Distritos y Zonas, y también en sus representantes que muchas veces son elegidos por unos cuantos y no así por la mayoría.</p>
<p>4. Generación de una mayor legitimidad y transparencia no solamente en la aplicación de este proyecto para facilitar un determinado</p>	<p>4. Igualdad de Oportunidades de Participación sin exclusión social ni de género en la tramitación de las declaratorias en comisión para los diferentes sectores</p>	<p>4. Se estableció de que existe una legitimidad y su aprobación por parte de los trabajadores en los diferentes seminarios y proyectos</p>	<p>4. Al generar mayor facilidad y accesibilidad en las tramitaciones para los trabajadores también se genera mayores demandas de</p>

<p>tramite centralizado sino también al momento de generar Políticas Publicas en los diferentes distritos Urbanos y rurales de nuestro país y así mejorar la Gestión Pública del Ministerio de Trabajo el cual esta al servicio de los trabajadores y debería tomar sistemas de administración pública como la desconcentración y/o descentralización para este cometido mencionado.</p>	<p>de trabajadores de toda Bolivia.</p>	<p>realizados por el Ministerio de Trabajo, pero también existe una deslegitimación por algunos sectores que no son tomados en cuenta en la toma de dediciones por ende lo que se debe hacer es incluirlos y dejar que sean parte en la elaboración de las políticas publicas que realmente benefician a todos.</p>	<p>necesidades en las diferentes Zonas, donde el Ministerio no puede satisfacer esas demandas a todos y esto genera conflicto en lo futuro por el no cumplimiento de sus demandas hacia los trabajadores que como institución el Ministerio debería canalizar como un FEEDBACK en la proyección de políticas que benefician a los trabajadores.</p>
<p>5. En lo formal de la Norma se</p>	<p>5. Fortalece el interrelacionamient</p>	<p>5. No existe una buena coordinación</p>	<p>5. Se pudo evidenciar en la</p>

<p>crean mayores mecanismos para facilitar a los representantes sindicales no contemplados en el decreto supremo 22407 la tramitación de sus declaratorias en comisión.</p>	<p>o entre los actores principales de la Norma en cuestión.</p>	<p>entre los Jefes Departamentales del Trabajo que priorizan intereses políticos y personales lo cual perjudica el avance en un a mejor coordinación y planificación.</p>	<p>investigación de que existen en algunos sectores pugnas de intereses, sectarios, personales esto podría generar problemas en el momento de poder coordinar y transparentar la nueva manera de la tramitación de las declaratorias, esto dependerá de una buena gestión y una buena planificación, además de brindar los recursos que sean necesarios dentro del presupuesto que se tiene asignado a cada</p>
---	---	---	---

			región.
6. Con la creación de un nuevo mecanismo de tramitación de declaratorias en las Jefaturas Departamentales de Trabajo, se crean instancias para poder ver con una mayor precisión las necesidades básicas que requieren los diferentes sectores de los trabajadores.	6. La participación de los trabajadores es más abierta y más plural, ya no tan centralizada y cerrada en algunos actores ya conocidos y reconocidos en el proceso de Descentralización Administrativa generada a partir de 1993 en los diferentes sectores de la administración pública.	6. Se debe incrementar la atención a las necesidades y prioridades de los diferentes sectores que muchas veces son prolongados o no son atendidas con la debida seriedad y en un tiempo determinado, ya que además se puede evidenciar una escasa participación de los trabajadores en la conformación de sus directivas.	6. Al generar mayores canales de participación de los trabajadores también se genera mayores demandas y necesidades en las diferentes regiones, donde el Ministerio, no puede satisfacer esas demandas, todo esto genera conflicto en lo futuro por el no cumplimiento de las mismas hacia los trabajadores de base.
7. Se da una mayor efectivización y difusión de la información a la	7. Al estar bien informada la ciudadanía de las actividades que se realizan se genera	7. Se evidencio que no existe una adecuada información de todos los requisitos	7. Pérdida de la confianza por parte de los trabajadores hacia el

<p>ciudadanía y los trabajadores con la creación de esta norma.</p>	<p>una mayor transparencia de la gestión administrativa y la opinión publica favorable para el Ministerio.</p>	<p>que se necesitan para la tramitación de las declaratorias lo cual dificulta una mayor participación y una mayor transparencia de la gestión pública del Ministerio.</p>	<p>Ministerio de Trabajo al no tener la información necesaria sobre la Norma que descentraliza las declaratorias y no solo ella sino las diferentes políticas adoptadas por el ministerio, lo cual genera escepticismo en la transparencia de la gestión y en la posibilidad de poder acceder a niveles de participación y toma de decisiones</p>
<p>8. Generación de mayores niveles de Control Social de carácter informal más</p>	<p>8. El representante de los trabajadores tiene la oportunidad de ser parte del control social y</p>	<p>8. Existe un control social por parte de los actores, pero no se da mayor participación en el</p>	<p>8. La no real inclusión de algunos actores funcionales y sectoriales</p>



<p>participativo y con una mayor legitimidad.</p>	<p>fiscalización sobre la implementación de políticas públicas en los distintos sectores, y Distritos y sus Zonas que antes eran uso exclusivo de unos cuantos iluminados encerrados en sus oficinas y escritorios en la toma de decisiones y la representación</p>	<p>control social y fiscalización a los actores Funcionales, Sectoriales y territoriales de los trabajadores, entonces esto genera una contradicción y deslegitimidad por parte de la ciudadanía.</p>	<p>genera disconformidad en ellos lo cual perjudica el desarrollo y conformación real y representativa de las diferentes políticas adoptadas en la gestión del Ministerio de Trabajo.</p>
<p>9. Creación de mecanismos de participación y desconcentración acordes a la Democracia Participativa.</p>	<p>9. En la gestión del actual ministro y con la creación de este proyecto de normativa lo que se pretendió y se pretende lograr es que se fortalezca una Democracia Participativa e Inclusiva brindando los instrumentos y los insumos necesarios para los</p>	<p>9. Actualmente solo se realizan los trámites por medio de la Dirección General de Asuntos Sindicales pero no se ha podido realizar ni proponer hasta ahora ningún mecanismo administrativo para poder desconcentrar o</p>	<p>9. La no realización e implementación de algunos mecanismos e instancias de mayor participación generan el descrédito de las Normas e instituciones y su funcionamiento,</p>

	<p>trabajadores, donde el ciudadano tiene la oportunidad de proponer mediante la iniciativa legislativa sus ideas y poderlas plasmar como mecanismos facilitadores y legitimadores de una gestión transparente inclusiva y eficiente.</p>	<p>descentralizar funciones como la que se propone con esta investigación y las iniciativas legislativas son bastante restringidas y muy pocas veces tomadas en cuenta para poder facilitar el diario acontecer de los administrados de la gestión pública del ministerio de Trabajo además de tener que pasar por un colosal proceso burocrático, creo que hasta el momento esa cultura política administrativa persiste en las diferentes instituciones del Estado que debe</p>	<p>toda vez que si bien existen ideas para poder solucionar determinados problemas en las diferentes instancias administrativas gubernamentales sean niveles nacionales, mesos o municipales, estas no son tomadas en cuenta y muchas veces preferimos optar por lo malo viejo conocido que lo nuevo por conocer, vieja tara al estilo boliviano que perjudica el desarrollo e nuestro país y de una nueva</p>
--	---	---	--

		ser mejorada y superada para el fortalecimiento de las instituciones y el mejoramiento de las gestiones administrativas de los diferentes sectores de gobierno.	gestión con mayor eficiencia, eficacia y economía.
--	--	---	--

FUENTE: ELABORACION PROPIA

El cuadro anterior fue elaborado mediante la realización de entrevistas preelaboradas a los principales actores del proceso de implementación de una nueva normativa para desconcentrar las declaratorias en comisión de los dirigentes sindicales no contemplados en el decreto supremo 22407, con el lapso de el transcurso de la investigación y el proceso de recolección de la información se pudieron evidenciar los problemas por los cuales se atraviesan primero los lugares en los cuales ellos realizan sus tramitaciones que es solamente la ciudad de La Paz, respecto al tema en cuestión y como se han ido realizando o no las actividades referentes a la tramitación de declaratorias dentro el ministerio de Trabaja Empleo y Previsión Social específicamente en la Dirección General de Asuntos Sindicales que es dependiente de esta cartera de Estado, que esta misma conlleva como modelo de gestión la centralización de estos trámites en esta dirección, además debo aclarar que los trabajadores son los actores elegidos para esta investigación ya que ellos son los sujetos principales y directos de este proceso coyuntural ya que hasta ahora se viene recibiendo en el Ministerio muchas demandas y sugerencias para implementar un proceso de desconcentración de este tramite hacia las diferentes regiones y

no así solamente en la ciudad de La Paz motivo por el cual con esta propuesta se podría ayudar a estos sectores de los trabajadores.

La Desconcentración Administrativa es una buena estrategia para poder aumentar la participación de los ciudadanos en la gestión pública del gobierno central pero requiere algunos ajustes en la aplicación y conformación de las instancias de deliberación de los trabajadores y sectores que forman parte del mismo, conjuntamente con los gobernantes y las funciones específicas que estos mismos deben de realizar al momento de conformar por ejemplo en las Jefaturas Departamentales del Trabajo este sistema de tramitación, para una mejor atención de las demandas y una efectiva y real participación no solamente de los representantes de los trabajadores sino también la inclusión de diferentes organizaciones civiles y la ciudadanía en su conjunto con otros proyectos similares.

### 3.1.3 PROPUESTA NORMATIVA DE RESOLUCIÓN MINISTERIAL

#### **RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº**

**La Paz**

#### **VISTOS Y CONSIDERANDO:**

*Que el Artículo 51 de la Constitución Política del Estado en sus párrafos I y III establece que todas las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la Ley, así también se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y la ciudad en concordancia con el artículo 138 del Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo que dispone que las organizaciones sindicales serán regidas por un Directorio responsable.*

*Que el Decreto Supremo 29894 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en su artículo 86 Inciso i) establece como atribución del Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social el de garantizar **el derecho de los trabajadores a la libre sindicalización y organización para la defensa de sus intereses, representación, la preservación de su patrimonio tangible e intangible***

*Que el Decreto Supremo No 22407 de 11 de enero de 1990 en su artículo 97 dispone que los principales dirigentes de las Centrales Nacionales, Confederaciones y federaciones de trabajadores serán declarados en comisión, caso por caso, mediante **Resolución Ministerial** expresa, con goce del cien por ciento de sus haberes y demás beneficios sociales, mientras desempeñen sus funciones sindicales. Se podrá también declarar en comisión,*

excepcionalmente a **dos dirigentes** de una misma empresa, dependiendo del número de trabajadores del centro laboral. Esta restricción no rige para dirigentes de la Central Obrera Boliviana, Confederaciones ni Federaciones Nacionales. Así mismo el artículo 98 de esta misma disposición menciona que los **dirigentes sindicales no declarados en comisión solicitaran, para ausentarse momentáneamente de su trabajo** a fin de cumplir actividades propias de su mandato autorización del empleador, **quien está obligado a otorgar** el permiso necesario **por el tiempo solicitado**, en estos casos continuaran percibiendo su remuneración normalmente.

Que el Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social, a efectos de conocimiento o cumplimiento de sus decisiones hace uso de documentos oficiales dentro de los cuales se encuentran los instructivos, que son emitidos por esta repartición como parte de la Administración Pública, en el marco de sus competencias y atribuciones; las cuales gozan de validez y eficacia legal.

Que este despacho, cuenta con varias solicitudes de organismos matrices como entidades sindicales máximas, para que por este ministerio se emitan Resoluciones Ministeriales de declaratoria en comisión a favor de dirigentes Sindicales que no se encuentran sujetos a los dispuesto por el artículo 97 de Decreto Supremo No 22407 de 11 de enero de 1990, esto debido a la necesidad de estas organizaciones sindicales de que sus dirigentes cumplan labores inherentes a su cargo y debiendo en casos trasladarse y ausentarse de su fuente de trabajo para la efectivización de su mandato.

**POR TANTO:**

El Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en uso específico de sus atribuciones legalmente conferidas

**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO (OBJETO).**- La presente disposición garantiza el derecho de los trabajadores sindicalizados a la defensa efectiva de sus derechos e intereses.

**ARTÍCULO SEGUNDO (DE LA AUTORIZACION).**- Autorizar a los Jefes Departamentales de Trabajo, Empleo y Previsión Social dependientes de esta cartera de estado emitir instructiva correspondiente de cumplimiento del artículo 98 del Decreto Supremo 22407.

**ARTICULO TERCERO (DE LA INSTRUCTIVA).**- Los dirigentes sindicales que deban trasladarse o ausentarse de su fuente de trabajo para el cumplimiento de su mandato, podrán personalmente o a través de su ente matriz, solicitar al Jefe Departamental de Trabajo Empleo y Previsión Social de su región, emita la instructiva de cumplimiento del artículo 98 del de Decreto Supremo 22407.

**ARTICULO CUARTO.- (DEL PROCEDIMIENTO).**- La solicitud se sujetara al siguiente procedimiento:

- I) La solicitud en el interior del país deberá ser presentada ante la Jefatura Departamental de Trabajo, Empleo y Previsión
- II) La misma deberá ser justificada y avalada por su ente matriz.
- III) En la misma se consignaran los siguientes datos y documentos:
  - a) Los nombres, apellidos y cargos de los dirigentes
  - b) El tiempo por el cual solicitan ausentarse de su trabajo
  - c) Copias de Cédulas de Identidad
  - d) Acta de asamblea por la cual se determine y apoye al dirigente o los dirigentes la ausencia temporal de su fuente laboral

IV) El Jefe Departamental de Trabajo, Empleo y Previsión Social derivara la solicitud ante el Inspector de Trabajo, quien verificando los requisitos en el plazo de 3 días emitirá el informe correspondiente sobre la factibilidad de la solicitud.

V) Emitido el Informe y teniendo conocimiento del mismo el Jefe Departamental de Trabajo, Empleo y Previsión Social en el plazo de 2 días emitirá la instructiva correspondiente.

VI) En el caso del Departamento de La Paz, la solicitud será atendida por la Dirección General de Asuntos Sindicales, quien a través de sus técnicos emitirán el Informe correspondiente sobre la factibilidad de la solicitud y será derivada con el visto Bueno de su Director ante el Director General del Trabajo quien emitirá el Instructivo correspondiente ( el plazo y los requisitos se sujetaran a los incisos I,II,III,IV,V)

**ARTICULO QUINTO (DEL NUMERO DE DIRIGENTES)** el numero de los dirigentes que podrán ausentarse de su fuente laboral no podrá exceder de dos.

**ARTICULO SEXTO (DE SU REMUNERACION Y FUERO).**- El o los dirigentes que solicitan autorización para ausentarse momentáneamente de su trabajo para cumplir actividades propias de su mandato, continuaran percibiendo el 100% de sus haberes y demás derechos laborales así mismo en cumplimiento al Decreto Supremo 29539 de 1 de mayo de 2008, los dirigentes sindicales en cumplimiento de sus funciones gozan de fuero sindical.

*Regístrese, comuníquese y archívese*



## **TERCERA PARTE**

### **4. CAPÍTULO III**

#### **ELEMENTOS CONCLUSIVOS**

##### **4.1 CONCLUSIONES**

1. La legislación del trabajo boliviano, desde sus inicios se halla marcada por los principales acontecimientos políticos, económicos, constituyendo un referente ineludible la Constitución Política del Estado de 1938, que marca el inicio de lo que se denominó constitucionalismo social, para que de manera posterior se vayan dictando normas como es la Ley general del Trabajo, el Decreto Reglamentario y el Código Procesal del Trabajo, y que respecto al tema se pudo constatar normativa que refiere, la potestad que tienen los trabajadores de poderse asociar en sindicatos y de la misma manera poder elegir de manera democrática y no censitaria a sus representantes, así mismo el Decreto Supremo 22407 de 11 de enero de 1990 declara en comisión con goce de haberes del 100% a los principales dirigentes de las Centrales Nacionales, Confederaciones y Federaciones de trabajadores, normativas que demuestran la existencia de un antecedente respecto a la problemática que ha sido objeto de este estudio y puesta a considerar.

2. Del análisis académico normativo, se establece que entre los diferentes modelos de desconcentración estudiados y el marco normativo laboral, que refieren a la potestad de que el Estado a través de sus Instituciones debe ser el órgano canalizador y armonizador de las diferentes demandas y necesidades de los trabajadores como por ejemplo impartir justicia administrativa sustentada en el principio de gratuidad establecida en el Art. 178.I de la Constitución Política del Estado y el Art. 3 inc. a) del Código de Procedimiento del Trabajo y también realizar distintos trámites que atingen al sector proletario con lo cual se establece que a

través de la desconcentración de trámites de Declaratorias en Comisión se brindará un mejor servicio y mayor accesibilidad a los representantes sindicales ya no solamente, como en el esquema centralizado actual en la ciudad de La Paz, sino, en cada región o departamento del país evitando así gastos y viajes innecesarios que afectan a la economía de estos sectores o erogaciones al momento de tener que contratar los servicios de un profesional letrado que pueda ser su apoderado o representante legal y pueda realizar en la sede de gobierno las gestiones o trámites necesarios.

3. La libre asociación de los trabajadores en nuestro país se encuentra expresamente señalada en la Constitución Política del Estado, en su Art. 51 párrafos II y III, toda vez que nuestra norma suprema establece las líneas generales del ordenamiento jurídico en lo que respecta a los trabajadores este proyecto que pongo a consideración esta acorde a la misma y también a las necesidades y realidad de los trabajadores y sus representantes.

4. Se pudo constatar también que el Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social es la única institución ligada de manera directa con los trabajadores en lo que refiere a sus demandas y necesidades y las atribuciones que las normas le establecen y al ser este un trámite meramente de carácter administrativo se limita a actuaciones de carácter centralizado y no otorga celeridad en las tramitaciones, por lo que se concluye que esta es la única institución que puede brindar este servicio a los trabajadores y es por ello que este proyecto toma como punto de partida y ente matriz a este Ministerio de los Trabajadores para poder mejorar la gestión.

5. Los datos recolectados con el desarrollo de la investigación demostraron que los trabajadores acuden directamente al Ministerio de Trabajo por no contar con un abogado o los recursos para poderlo hacerlo o poder optar de una manera más cómoda para viajar a la ciudad de La Paz, lo que demuestra que la falta de recursos económicos del trabajador influye para este pueda acudir a realizar su trámite de

declaratoria en comisión razón por la cual el Ministerio debe atender esta demanda que es de suma urgencia y necesidad de los trabajadores.

6. Con referencia a la legislación comparada, en la normativa y los modelos estudiados de España y Alemania respecto a la desconcentración, se pudo constatar que el Estado asume el papel de protector de los derechos de los trabajadores brindando todo tipo de asistencia a estos, constitucionalizando estos y en muchos ya, siendo que en la Constitución Española se encuentra consagrada en su propia norma constitucional, y en Alemania a través de la procuraduría de defensa del trabajador, lo que demuestra que en países donde el nivel de vida es más alto que el nuestro y donde los ingresos de los trabajadores son superiores a los nuestros, estos gozan de muchos más beneficios y de manera contradictoria en nuestro país donde los trabajadores en su gran mayoría goza de un salario mínimo no se le brinda muchos beneficios ni ventajas.

7. Al haberse evidenciado la existencia de una normativa laboral que se encuentra sustentada en normativa constitucional, donde los derechos de los trabajadores se encuentran amparados en la Constitución Política del Estado, por lo que se establece la necesidad prioritaria de brindar este tipo de servicio a los trabajadores, y encontrándose dentro de la normativa procesal laboral el principio de gratuidad y celeridad, es que la normativa propuesta corresponde ser considerada para su inserción dentro de un nuevo manual de funciones en el Ministerio de Trabajo y por que no en el Código Procesal del Trabajo, como una contribución en los momentos de cambios que se vienen suscitando en el país y a favor de los trabajadores, considerando factores económicos del trabajador y la necesidad de armonizar los intereses con el fin de llenar un vacío jurídico dentro del campo laboral, para que de esta manera se pueda velar por la positivización de las iniciativas que adopten nuevos modelos de administración de la Gestión Pública.

## 4.2 RECOMENDACIONES

1. Al encontrarse constituida la propuesta en una norma basada en la Desconcentración Administrativa para beneficio de los trabajadores, se sugiere que la Universidad Mayor de San Andrés, se constituya en uno de los principales impulsores de una iniciativa legislativa ante la Asamblea Legislativa Plurinacional con proyectos como este, por su contenido social tomando en cuenta la serie de problemas con las que vienen atravesando las instituciones no solo del Estado sino también del sector privado y proponiendo soluciones prácticas y eficaces que puedan dar continuidad y celeridad a las gestiones.

2. Existiendo en el país una nueva política social, donde se puede percibir elaboración y publicación de normas de carácter protectorio para el trabajador, se recomienda que el Ministerio de Trabajo no solamente debe cumplir propiamente un papel meramente de dejar hacer y dejar pasar, sino su actuación debe estar de igual manera al servicio del trabajador, debiendo considerarse este proyecto que refiere a los Jefes Departamentales de Trabajo e Inspectores Regionales de Trabajo como pilar fundamental y base de esta propuesta, siendo que estos tramites en la actualidad no existen en estas oficinas, por lo que de efectivizarse la implementación normativa propuesta esta podrá ser actualizada, no obstante encontrarse vigente, y así poder implementar dentro del organigrama del Ministerio de Trabajo.

3. Habiéndose sugerido la implementación de normativa referida a la Desconcentración de Declaratorias en Comisión, se recomienda que la presente investigación de lugar a un segundo estudio, cual estaría referido al establecimiento de la institución de la desconcentración, deslocalización o descentralización administrativa en las normas laborales, mismas que estarían a cargo en su tratamiento del Órgano Legislativo, estudio que abarcaría su creación, composición, organización, misión y visión de la misma talvez no solamente para el Ministerio de Trabajo sino también para otras carteras de Estado que vienen atravesando también

con problemas al momento de poder brindar un servicio que se encuentra centralizado y el cual es perjudicial para las personas que se ven afectadas al momento de realizarlos que puede ser cualquiera de nosotros.

#### **4.3 BIBLIOGRAFIA**

- ÁVILA, ÁLVAREZ Juan José. ÁVILA, MÁRQUEZ Ximena. “Derecho Procesal Laboral”. Editorial Judicial. Sucre Bolivia 2007.
- BARRIOS, FRANZ. “La Hora del Meso en Bolivia”. Artículo presentado en la revista de Análisis Político: “Cambio de Época, ¿Bolivia Autónoma?”. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. La Paz – Bolivia. 2005.
- BARRIOS, Franz Xavier. “Procesos de Desconcentración Prefectural en Bolivia”. Revista de Lectura. La Paz Bolivia 2006.
- BOBBIO, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad”. Fondo de Cultura Economica. Mexico. 1994
- CABANELLAS, Guillermo. “Tratado de Derecho Laboral”. Tomo I Volumen I parte general. Editorial Heliasta S.R.L. Bs. Aires Argentina. 1987.
- CHAZAL, José Antonio de Palomo. “Fundamentos de Derecho Laboral y Social”. 3ra edición. UPSA Santa Cruz Bolivia.
- Diccionario de la lengua, Real Academia Española, Vigésima Primera edición.

- DUGUIT, LEON. “Las Transformaciones del Derecho público y privado”. Ed. Heliasta. Buenos Aires, 1975.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique. “*Los derechos Constitucionales*”. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1984
- FRAGA, GABINO. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México. 1969.
- HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto. “Metodología de la Investigación”. McGrawHill. Mexico. 2003.
- LASERNA, Roberto. “Las Prefecturas Departamentales y la Descentralización en Bolivia”. PROADE GTZ, Cochabamba – Bolivia. 1998.
- MACHICADO, Jorge. “Sindicalismo y Sindicato en Bolivia”. Ediciones New Life. Sucre – Bolivia. 2010.
- OPORTO CASTRO, Henry. “Descentralización y Participación Popular, El Difícil Camino hacia la Descentralización”. ILDIS. La Paz – Bolivia. 1998.
- OPORTO CASTRO, Henry. “Regionalización de la Política y Regionalización del Poder. Los Nuevos Parámetros de la Política en las Regiones”. Opiniones y Análisis. FUNDEMOS. La Paz – Bolivia 2007.

- PALOMINO, Teodosio. “El Shock del Derecho del Trabajo”. Editorial Juris Laboral. Lima – Perú. 1996.
- PONCE, CUMPLIDO Jaime. “La Desconcentración Administrativa Estudio Teórico – Doctrinario”. Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 1999.
- RODRIGUEZ, Francisco. “Introducción a la Metodología de las Investigaciones Sociales”. Editorial Política. La Habana. 1994.
- REYNAGA, Fausto. “Tesis India”. Ediciones PIB. La Paz – Bolivia. 1971.
- RODRIGUEZ, Plá. “Los Principios del Derecho del Trabajo”. Ediciones Depalma. Buenos Aires – Argentina. 1978.
- RUIZ MIER, Fernando, GIUSSANI, Bruno. “El Proceso de Descentralización y el Financiamiento de los Servicios en Bolivia”. CEPAL. Serie de Reformas de Política Pública N° 48. Santiago de Chile. 1997.
- SANDOVAL RODRÍGUEZ Isaac. “Derecho Moderno y Derecho del Trabajo” .Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social-Regional Santa Cruz 1999.
- SARTORI, Giovanni. “Elementos de Teoría Política”. Democracia. Alianza Editorial. Madrid. 1987.

- TAMAYO y TAMAYO, Mario. “El Proceso de la Investigación Científica”. Edit. Limusa. México. 2002.
- TRUEBA URBINA, Alberto. “Nuevo Derecho del Trabajo”. Editorial Porrúa. México. 1980.
- TRUEBA URBINA, Alberto. “Nuevo Derecho Procesal del Trabajo”. Editorial Porrúa. México. 1980.

#### **4.4 ANEXOS**