

**UNIVERSIDAD MAYOR REAL Y PONTIFICIA DE
SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA
VICERRECTORADO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO E INVESTIGACIÓN**



**LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL DERECHO DE IGUALDAD
COMO FUNDAMENTO PARA LA EXCLUSIÓN
DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BOLIVIANO DE LA FIGURA DEL CONSULTOR
INDIVIDUAL DE LINEA Y LA INCORPORACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AL
RÉGIMEN LABORAL**

TRABAJO EN OPCIÓN AL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

TUTOR:
DOCTORANTE:

Dr. Roberto Arturo Corrales Dorado Ph.D.
M.Sc. William Alex Estrada Rocha



Sucre – Bolivia
2026

Al presentar este trabajo, como uno de los requisitos previos para la obtención del certificado de Doctorado en Derecho de la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, autorizo al Centro de Estudios de Posgrado e Investigación o a la Biblioteca de la Universidad, para que se haga de este Trabajo un documento disponible para su lectura, según normas de la Universidad.

También cedo a la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca los derechos de publicación de este trabajo o parte de él, manteniendo mis derechos de autor hasta un período de 30 meses posterior a su aprobación.

William Alex Estrada Rocha

Sucre, marzo de 2026

RESUMEN

La igualdad es un derecho fundamental que permite la plena integración de las personas a la sociedad. Sin embargo, en muchas ocasiones los criterios de integración son establecidos sobre la base de características que constituyen criterios de politización. La presente Tesis Doctoral presenta los fundamentos para la aplicación efectiva del derecho a la igualdad como base para la exclusión de la figura del consultor individual de línea del ordenamiento jurídico boliviano y de la incorporación de los servidores públicos al régimen laboral. Se analiza la figura del consultor individual de línea en función de la igualdad y no discriminación, a partir de su inadecuación al principio de igualdad.

La aplicación del principio de igualdad sustantiva y del derecho a la no discriminación en la normativa boliviana, y en especial la exclusión del consultor individual de línea y la incorporación de todos los servidores públicos al régimen laboral, tienen su fundamento en el derecho a la igualdad, que abarca tanto la igualdad formal como la igualdad material, y en la prohibición de discriminación.

El derecho a la igualdad, tanto en su vertiente formal como en la sustantiva, tiene una especial significatividad en el ámbito laboral, dado que la consecución de la justicia social, de la igualdad entre hombres y mujeres, de la eliminación de toda forma de discriminación y de la eliminación de la pobreza son principios superiores que deben estructurar las relaciones laborales y que se concretan en principios específicos del derecho del trabajo.

Es por tanto que, a través de los cuatro Artículos Científicos desarrollados metodológicamente se generan hallazgos científicos (de calidad y valor) respecto a la temática planteada, generándose respuestas jurídicas ajustadas a los principios rectores en materia laboral; es por consiguiente que la presente investigación fue realizada basada en la siguiente estructura:

En el Capítulo I – referido al primer Artículo Científico: La Construcción del Derecho de Igualdad en Bolivia, se realiza una revisión y desglose del proceso de surgimiento y consolidación de la aplicación del Derecho de Igualdad en nuestro país. Se inicia la

investigación basada en que la igualdad ante la ley es un derecho humano fundamental y constituye una de las bases cruciales del Estado democrático. Su reconocimiento, así como su garantía efectiva, son responsabilidades que recaen en todos los órganos e instituciones del Estado, y se constituyen como una condición esencial para el funcionamiento efectivo de la democracia. Además, la igualdad es un requisito indispensable para que los derechos humanos sean realmente accesibles a todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna.

En el Capítulo II, correspondiente al Artículo Científico titulado: La Naturaleza Jurídica de los Servidores Públicos se busca establecer cuál es el tratamiento jurídico que se les da a los Servidores Públicos, con relación a su condición de servicio hacía con el Estado, analizando la posición doctrinal que sustenta la noción de que los servidores públicos son agentes del Estado y no tienen una relación jurídica de derecho laboral con el mismo.

En el Capítulo III, referido al Artículo Científico, Los Consultores Individuales de Línea, una Mirada a la Discriminación Laboral, se analiza y aborda la discriminación laboral en la figura de los Consultores Individuales de Línea y en cómo la estructura del Mercado Laboral en Bolivia, junto con elementos Institucionales y culturales, configuran dinámicas de discriminación laboral que limitan sus oportunidades de desarrollo. Se identifica el status laboral como la condición asignada en las normas que rigen el trabajo en el país, y se consideran discriminatorias las situaciones reales que se apartan de dicho status.

En el Capítulo IV, Artículo Científico que trata sobre el Régimen Laboral en Bolivia, se analiza el marco jurídico - laboral en nuestro país reflexionando sobre sus principales características y principios, así como también sobre la naturaleza, derechos y obligaciones establecidos para las partes en la relación laboral, las modalidades contractuales permitidas, la remuneración y sus componentes, los derechos en sí que le asisten a los trabajadores.

Cada artículo científico presenta los resultados obtenidos y a su vez se genera una discusión respecto a la información obtenida y como la misma se articula en la temática propuesta respecto a la idea que se está defendiendo.

ABSTRACT

Equality is a fundamental right that allows the full integration of people into society. However, in many cases the integration criteria are established on the basis of features that constitute criteria of politicization. This doctoral thesis performs the foundations for the effective appliance of the right to equality as a basis for excluding the figure of the individual line consultant from the Bolivian legal system and for incorporating public servants into the labor regime. The figure of the individual line consultant is analyzed in terms of equality and non-discrimination, based on its inadequacy to the principle of equality.

The appliance of the principle of substantive equality and the right to non-discrimination in Bolivian regulations, and especially the exclusion of the individual line consultant and the incorporation of all public servants into the labor system, are based on the right to equality, which includes both formal and material equality and the prohibition of discrimination.

The right to equality, both in its formal and substantive aspects, has special significance in the workplace, given that the achievement of social justice, equality between men and women, the elimination of all forms of discrimination and the elimination of poverty are the main principles that must be designed through labor relationships that are arranged in specific principles of labor law.

Therefore, through the four methodologically developed Scientific Articles, scientific findings (of quality and value) are generated regarding the topic raised, leading to legal responses aligned with the guiding principles in labor matters

Consequently, this research was carried out based on the following structure:

Chapter I – referring to the first scientific article: The Construction of the Right to Equality in Bolivia – reviews and analyzes the rise and consolidation process of the Right to Equality appliance in our country. The investigation begins based on the premise that equality before the law is a fundamental human right and constitutes one of the crucial foundations of the democratic state. Their recognition, as well as their effective guarantee, are responsibilities that fall upon all state organs and institutions, and

constitute an essential condition for the effective performance of democracy. Furthermore, equality is an essential requirement for human rights to be truly available to all people under similar conditions and without any distinction.

Chapter II, related to the Scientific Article entitled: The Legal Nature of Public Servants, seeks to establish the legal treatment given to public servants in relationship to their service to the State, analyzing the doctrinal position that supports the notion that public servants are agents of the State and do not have a legal relationship of labor law with it.

Chapter III, related to the Scientific Article, "Individual Line Consultants: A Look at Labor Discrimination," analyzes and focuses on labor discrimination against individual line consultants and how the structure of the Bolivian labor market along with institutional and cultural elements sets dynamics of labor discrimination that restrict their development opportunities. Labor status is identified as the condition assigned in the regulations governing work in the country, and real-world situations that deviate from this status are considered discriminatory.

Chapter IV, the Scientific Article on the Labor Regime in Bolivia, analyzes the legal and labor framework in our country, reflecting on its main features and principles, as well as the nature, rights, and obligations established for the parties in the labor relationship, the allowed contractual modalities, remuneration and its components that workers are entitled to.

Each scientific article performs the results gotten and in turn produces a discussion regarding to the information obtained and how it is articulated in the proposed topic regarding the idea which is being defended.

DEDICATORIA

A mi Abuela: Máxima Trujillo Monzón y a mi Tío: Alejandro Germán Estrada Trujillo, quienes en vida siempre me inspiraron a ser un profesional con valores y ética, pero fundamentalmente deseaban que fuese un hombre de bien para servir a la sociedad.

Hoy al mirar al cielo pido a Dios no defraudarlos nunca.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ser la luz que guía mi camino, espero ser el lápiz en la mano de Dios, para hacer realidad sus obras de bien.

A mi Familia (Mis papás: María Eugenia y Marcelo; y mis hermanos: Javier Marcelo y Víctor Ronald) por su cariño, consejos, y por su estar siempre a mi lado, motivándome a no rendirme, alentándome a seguir adelante y terminar satisfactoriamente todo lo que he iniciado. Mis valores, principios, carácter, empeño y perseverancia que ahora poseo; son el resultado de sus enseñanzas, su amor incondicional al corregir mis errores y sentirse orgulloso de mis triunfos.

A la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, por haberme dado una formación académica de excelencia; a mis docentes por transmitirme no solo conocimientos y experiencias, sino por toda la sabiduría y enseñanzas que ahora me permiten ser un profesional con mayores capacidades, destrezas y conocimientos, a todos ellos muchas gracias.

Al Director del Centro de Estudios de Postgrado e Investigación: Dr. Jorge Daniel Luksic López Videla Ph.D., por haberme guiado por todo este recorrido, con el objetivo de llegar satisfactoriamente a la culminación del mismo y haberme impulsado en el desarrollo de mi formación académica

A mi Tutor, Dr. Roberto Arturo Corrales Dorado Ph.D., por su esfuerzo, dedicación, conocimientos, su manera de trabajar, paciencia y motivación, ha sido capaz de ganarse mi lealtad y admiración, inspirando en mí un sentido de seriedad, responsabilidad y constancia para llevar a cabo este proyecto.

“La igualdad ante la ley no es un hecho, sino una exigencia política basada en una decisión moral. Y es totalmente independiente de la teoría – probablemente falsa – de que todos los hombres nacen iguales”.

KARL RAIMUND POPPER

INDICE

LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL DERECHO DE IGUALDAD COMO FUNDAMENTO PARA LA EXCLUSIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BOLIVIANO DE LA FIGURA DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LINEA Y LA INCORPORACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AL RÉGIMEN LABORAL

DEDICATORIA
AGRADECIMIENTOS

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCIÓN GENERAL Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	Pág. 11
IDEA A DEFENDER	Pág. 20
CAPITULO I – LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD EN BOLIVIA	
1.1 INTRODUCCIÓN	Pág. 24
1.2 METODOLOGÍA.....	Pág. 25
1.3 RESULTADOS	Pág. 25
1.4 DISCUSIÓN	Pág. 64
CAPITULO II – LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
2.1 INTRODUCCIÓN	Pág. 70
2.2 METODOLOGÍA.....	Pág. 72
2.3 RESULTADOS	Pág. 73
2.4 DISCUSIÓN	Pág. 101
CAPITULO III – LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA, UNA MIRADA A LA DISCRIMINACIÓN LABORAL	
3.1 INTRODUCCIÓN	Pág. 107
3.2 METODOLOGÍA.....	Pág. 109
3.3 RESULTADOS	Pág. 111
3.4 DISCUSIÓN	Pág. 132
CAPITULO IV – EL RÉGIMEN LABORAL EN BOLIVIA	
4.1 INTRODUCCIÓN	Pág. 136
4.2 METODOLOGÍA.....	Pág. 137
4.3 RESULTADOS	Pág. 139
4.4 DISCUSIÓN	Pág. 181
DISCUSIÓN GENERAL.....	Pág. 186
CONCLUSIONES	Pág. 196
BIBLIOGRAFÍA	Pág. 202

INTRODUCCIÓN GENERAL Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La figura de los consultores de línea en la Administración Pública de Bolivia dio origen a un colectivo de personas que operan bajo un régimen legal híbrido en términos de su incorporación, salario y otras condiciones laborales. Estos profesionales son contratados para realizar tareas recurrentes, que son equivalentes a las de otros niveles dentro de la estructura administrativa estatal, y se encuentran en una relación de dependencia jerárquica que los mezcla con otros empleados. Sin embargo, enfrentan una clara discriminación, no solo en lo salarial, sino en lo que respecta a una serie de derechos socio – laborales, como lo es el mismo derecho al trabajo, la estabilidad laboral, entre otros; ya que no están regulados por la Ley General del Trabajo ni protegidos por el Estatuto del Funcionario Público.

Como resultado, la mayoría de ellos no percibe aguinaldos de fin de año, carece de seguro médico, no disfruta de vacaciones, o no recibe beneficios sociales. Además, se les niega el derecho a indemnización o desahucio al ser desvinculados de sus contratantes, a pesar de que cumplen horarios normales y realizan funciones que pueden ser iguales o más exigentes que las de otras personas, cuya actividad dentro de la institución es similar respecto a las funciones que desempeña. Esta situación representa una clara discriminación laboral, ya que, según el Decreto Supremo 27327 del 31 de enero de 2004, en su artículo 9, se establece que no se debe pagar aguinaldo de Navidad a los funcionarios catalogados como consultores de la Administración Pública. Aunque la remuneración debería ser acorde a la jerarquía y estructura del aparato administrativo del Estado, en la práctica, los contratos son de pago global, y el mismo decreto promueve la austeridad en los gastos del Estado, lo que limita y restringe la inclusión de los consultores como parte formal de los recursos humanos en la Administración Pública Boliviana.

La consultoría es un trabajo que consiste en el asesoramiento técnico y científico, llamado STAFF dentro el campo empresarial y administrativo, dirigido a un solicitante, el cual por lo general es una persona que toma decisiones para resolver un problema propio del rubro de su trabajo; los consultores son personas naturales, las cuales han aprendido y desarrollado un conocimiento académico especializado y de aplicación práctica en ciertas áreas de la actividad humana, sobre todo dentro de los procesos

productivos de artículos y servicios, como también en actividades del manejo del Estado. El concepto de consultor según el Diccionario Administrativo (Canedo, Flores, & Olmos, 1991), cuyos autores son investigadores bolivianos, definen que el Consultor, es un diseñador de posibles soluciones para los problemas o restricciones que se presentan en el desarrollo de toda actividad empresarial u organizacional, es un diseñador de procesos o caminos para partir desde un inicio hasta llegar a un objetivo, el cual busca transformar y mejorar una realidad objetiva. El asesor no es parte del personal, el único superior que reconoce es a su contratante, que debe ser el gerente de la empresa, en el caso de la Administración Pública, debe ser una autoridad superior como el Jefe de un Proyecto, un Ministro de Estado, Vice-Ministro, Director General, es decir, alguna parte del nivel decisorio de la institución, por ejemplo los asesores, no son parte del nivel de apoyo administrativo, esto significa que no deberían atender al público en labores de trámites, no llevan la contabilidad del sector estatal, tampoco parte del nivel operativo, es decir, que no fabrican productos dentro de las empresas públicas ni venden lo fabricado, su trabajo es netamente el dotar de información y posibles procesos de trabajo para la ejecución de los niveles administrativos de la empresa privada y de la Administración Pública.

Por su parte y considerando la temática investigada, será importante señalar que discriminar según Fernando Garrido Falla, es separar, distinguir un elemento de otro, que desde el punto de vista social, se manifiesta en la separación de las personas, donde unas tienen un mejor o peor trato de parte de los diferentes actores sociales, por motivos raciales, religiosos, originarios, políticos, sexuales, pero también laborales, el hecho de discriminar genera un acto de “injusticia”, porque unos son tratados mejores que otros, solamente por algún grado no objetivo de preferencia, o por una reglamentación administrativa y hasta jurídica no representativa de la realidad social (Instituto de Estudios Políticos, 2011). En la Administración Pública Latinoamericana, afirma Garrido, que los funcionarios públicos, son los servidores, es decir, personas contratadas por largos espacios de tiempo, muchos de ellos hasta su jubilación o hasta el final de su existencia, los cuales deben ser capacitados en la actualización de sus funciones cotidianas laborales, ascendidos por la meritocracia y desarrollar sus funciones dentro de las reparticiones administrativas del Estado, pero existen los empleados públicos, es decir, los contratados por el Estado para funciones o tareas muy

específicas, por ejemplo en la Iglesia Católica, se creó el colegio cardenalicio, que se compone por autoridades eclesiales que fueron separadas de su respectivas órdenes religiosas, para ser formadas en universidades en las ciencias como la sociología, economía, psicología, antropología, arqueología, historia, incluso finanzas y otras ciencias; estas personas religiosas, se encargan de asesorar al Papa en la toma de decisiones, cuando este va dictar una orden mundial, o aceptar cierto fenómeno social, político o económico, estos expertos, no son muy conocidos por la generalidad de la feligresía católica; ya que no les corresponde la celebración de ceremonias religiosas, ni la administración de las parroquias, su función es estudiar la evolución social de la humanidad, cuidando los intereses de la Iglesia.

Algo similar debe suceder dentro de la Administración Pública, los asesores no deben ser conocidos por el público en general, ni por todos los niveles administrativos y operativos del Estado, sino que las sugerencias y programas diseñadas por estos asesores o consultores, deben ser procesos como programas que mejoren la eficacia y eficiencia dentro la Administración Pública, dirigida por los que toman decisiones gerenciales e institucionales. Por eso los empleados públicos o contratados o asesores, deben ser motivados y cuidados como una fuente viva de datos, no como parte de los servidores públicos.

Por su parte, Peter Drucker afirma que: “Los consultores o asesores, pertenecientes en lo laboral a la jerarquía de la Administración Pública de todo país, son diseñadores de soluciones alternativas a las dificultades y problemas de la misma estructura administrativa, pero sobre todo que sus planteamientos y programas tengan una aplicación práctica, esto significa una operación real en la solución de los problemas operativos, administrativos y hasta ejecutivos, apoyando a una evolución precisa con la realidad de la legislación general, para que pueda ser más pertinente, como la reglamentación específica de la unidad dentro de la Administración Pública” (Drucker, 1993).

Lo señalado previamente denota el tratamiento que hasta el momento se le ha dado a los Consultores Individuales de Línea, el cómo son considerados dentro del Estado, pero la presente investigación profundiza respecto a la inaplicabilidad que le da el mismo Estado al ejercicio de los derechos laborales por parte de los Servidores Públicos,

sustentando este tratamiento en la diferencia esencial que existe entre la relación laboral y la relación administrativa. Mientras que la primera se ciñe a la protección del interés privado del trabajador, la segunda tiene por finalidad esencial la protección del interés público y la eficiencia en la gestión administrativa. Todo servidor público está, además, sujeto a un régimen jurídico que establece derechos y obligaciones adicionales a los previstos por el Derecho Laboral, los cuales son indispensables para el cumplimiento de la función pública y que, si bien tienden a la protección de su estatuto, constituyen restricciones a sus derechos laborales, que resultan por tanto inaplicables. Por consiguiente, la función pública no es, ni puede ser, un campo de juego de la negociación de condiciones, derechos y obligaciones laborales. Aunque el Derecho del Trabajo establece mecanismos para la solución de conflictos en la relación laboral, en la función pública esos mecanismos son diferentes, y la Constitución establece límites y excepciones que no pueden soslayarse ni en el funcionamiento de las instituciones ni en la resolución de conflictos que involucran a sus miembros.

La figura del consultor o asesor dentro del recurso humano perteneciente a la Administración Pública de Bolivia ha sido percibida de manera negativa, dado su uso frecuente como herramienta para el nepotismo y otras formas de corrupción. En 1992, el contralor de la República, Antonio Sánchez De Lozada, señaló que en el país se iniciaban procesos civiles y penales contra policías que adquirían, sin factura, un juego de sábanas para su retén, o contra secretarías que sustraían material de oficina, mientras que los grandes malversadores de fondos, que habían desviado millones de dólares, quedaban impunes (Congreso Nacional de la República de Bolivia, 1992). Además, se evidenció que senadores, diputados, alcaldes y concejales contrataban a sus hijos, amigos y conocidos como consultores, muchos de ellos sin la debida formación académica. Un ejemplo de esto es el caso de la entonces alcaldesa de La Paz, Mónica Medina de Palenque, quien designó a un conductor de un programa de animación y farandula como consultor, otorgándole una remuneración correspondiente a un grado de Magíster, a pesar de que él solo poseía un título de bachiller en humanidades. En respuesta a estas prácticas, los gobiernos posteriores intentaron restringir e incluso eliminar la figura de los consultores y asesores a través de una legislación más rigurosa.

Sin embargo, los distintos gobiernos se vieron forzados por las circunstancias y sus respectivos programas a recurrir a empresas o entidades jurídicas, como consultoras, lo que también generó críticas. En 1995, se reportó que Bolivia había invertido más de treinta millones de dólares estadounidenses en consultores pedagógicos individuales para llevar a cabo la reforma educativa de esa época. Esto condujo a la promulgación del Decreto Supremo 25964 (31 de octubre de 2000), que formaliza la contratación de consultores de línea para labores técnicas de asesoría, con el objetivo de prevenir irregularidades en la contratación de estos recursos humanos. Se buscaba así evitar el despilfarro de fondos financieros que se destinaban a remuneraciones elevadas sin obtener resultados prácticos significativos. A pesar de ello, los consultores de línea son considerados servidores públicos según la legislación vigente en Bolivia, trabajando para el Estado en sus instalaciones y utilizando diversos recursos de este.

En 2015, el Centro para el Desarrollo Laboral (CEDLA) presentó un informe que indica que, en las ciudades más pobladas de Bolivia, el 80 % de los empleos se consideran precarios. Esto significa que estos trabajos carecen de protección, estabilidad y seguros, y se les niegan varios derechos fundamentales, como un salario justo, horarios adecuados, vacaciones, aguinaldos y seguros de salud. Los consultores de línea son un ejemplo claro de esta problemática. El informe menciona que hay situaciones en las que estos consultores trabajan en dos turnos: el primero de 06:00 a 14:00 y el segundo de 14:00 a 22:00, justificando su labor como una revisión de archivos en una repartición. Este trabajo, que se asemeja a un inventario, se realiza con mínima colaboración del resto de la entidad. Además, no se conceden permisos ni licencias debido a la carga laboral, lo que pone de manifiesto una legislación que protege a los servidores públicos en general, pero que discrimina y segrega a los consultores, quienes, en la práctica, también son servidores públicos (Favieri, 2016).

El pagar “bien” a los empleados públicos, no sólo significa tener subalternos contentos. La naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y los empleados y funcionarios públicos es un aspecto que ha sido uno de los más debatidos por la doctrina de Derecho Laboral contemporáneo. Unos aducen que la naturaleza jurídica de las relaciones que se establecen entre el Estado y sus servidores públicos es de orden contractual, pudiendo, en consecuencia, las partes, de común acuerdo, definir las condiciones de

trabajo; esto se transforma en algo más complejo, cuando el Estado procede a la contratación de recursos humanos, que presentan la denominación de asesores o consultores, ya que este tipo de mano de obra se dedica al planteamiento de soluciones a problemas específicos, esto significa que no toman decisiones sobre el aceptar y escoger cuál es la solución más ideal, tampoco se transforman en operarios que acatan las órdenes de sus inmediatos superiores, realizando el trabajo operativo, es que un consultor está para asesorar a las jefaturas de la alta dirección de la Administración Pública, sin ser parte del personal de la instancia contratante, pero en la vida real en Bolivia, los consultores de línea fueron incorporados a los niveles de apoyo administrativo, operativos y descentralizados, como parte del personal; rompiendo la naturaleza del nivel de asesoramiento, además, que ha generado un tratamiento discriminatorio en cuanto a los salarios de los asesores, ya que no son servidores públicos normales u ordinarios; por eso en Bolivia no están bajo el Estatuto del Servidor Público, pero tienen dependencia de las autoridades estatales que los contrataron, pero no son empleados dentro de empresas privadas, por lo que no están amparados en la Ley General del Trabajo; tienen un sistema de pago de salarios y una legislación híbrida que no permite contar con un instrumento legal que evite ese trato discriminatorio en cuanto a su salario y otros beneficios laborales que cómo personas naturales y funcionarios que trabajan y cumplen funciones, son sujetos de Derecho Laboral.

Este aspecto del tratamiento del recurso humano público no es sólo boliviano; según el investigador mexicano Jaime Vidal Perdomo: “No todos los empleados públicos se encuentran en una situación legal y reglamentaria, la Ley prevé que pueden existir contratos entre la Administración y determinados empleados, las partes, entonces, pueden convenir las condiciones de sueldo, modificaciones de la situación, etc. La teoría estatutaria, basada en el interés público que caracteriza a la función gubernamental, postula que el servidor del Estado se encuentra sometido a una situación jurídica establecida por la Constitución, la ley y los reglamentos”; añade también “la expresión función pública tomada en un sentido amplio, designa el conjunto de regímenes aplicables a la generalidad del personal de la administración. Este tema, se refiere al estudio de la que puede llamarse, relación laboral entre la administración y sus servidores, que puede ser una rama derivada del derecho administrativo en concordancia con el derecho laboral” (Vidal Perdomo, 2011).

Según el Lic. Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, (dominicano), plantea que un empleado público es aquella persona que sirve al Estado sin participación en su actividad privativa, o que, participando de ésta, pende en sus actos de una decisión superior (Sanchez & Fernandez, 2024). Pero el consultor de línea actúa como empleado público en funciones de asesoramiento, pero no goza de los mismos beneficios salariales, que otros funcionarios que cumplen tareas operativas y administrativas, en otras instancias de la Administración Pública, generando una forma de trato discriminatorio, en un país donde se lucha contra toda forma de discriminación en su actual legislación.

El Dr. Luís Schecker Ortiz, profesor de Administración Pública en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Primada de América, considera que: “funcionario y empleado público no son dos categorías opuestas; pero sí distintas. En sentido estricto no todo funcionario es un empleado público mientras que, en otro sentido todo empleado es un funcionario por cuanto desempeña una función o empleo público. Sin embargo, sobre el particular, cabe hacer algunas precisiones. El funcionario público ostenta y tiene una mayor jerarquía burocrática, con mayor responsabilidad e investidura por mandato de la Ley, el empleado es eventual y especializado en cierta área del conocimiento científico. La obligación o responsabilidad que tiene el funcionario es sustancialmente de decisión; con ella puede comprometer al propio Estado; la del empleado es básicamente de ejecución. La importancia o investidura de los funcionarios requiere que su posesión sea precedida de una cierta formalidad lo que es útil por cuanto advierte al propio funcionario y a los terceros de la gravedad de la función que se le ha encomendado y del compromiso que asume, frente a la sociedad, al aceptarlo. Lo anteriormente expresado no impide que tanto el empleado como el funcionario público, como servidores del Estado que son, sean sometidos y regulados por una reglamentación común, de derecho público, que es lo que los diferencia, precisamente, del personal que labora en el sector privado; y existen otros servidores que, trabajando en el sector de la administración pública, han sido expresamente excluidos del dominio del derecho público, para que sus relaciones de trabajo sean en alguna medida, reguladas por el derecho privado” (Amaro & Morales, 2019).

Esto muestra que hay una investigación y una percepción internacional, donde los funcionarios, servidores o empleados públicos requieren tratamientos salariales equivalentes, aunque diferentes, cuidando sobre todo que no existan discriminados que parezcan que están en un sistema de explotación laboral institucionalizado.

En ese contexto, al igual que los Consultores Individuales de Línea, los servidores públicos no forman parte del régimen laboral y esto responde a causas de carácter estructural; provoca tensiones en el seno del marco institucional que rige el funcionamiento del Estado, de las entidades públicas y del servicio estatal, y afecta la coherencia formal y operativa de los ordenamientos normativos. Desde el punto de vista de los derechos de los servidores públicos, la inaplicabilidad de que estos sean parte del régimen laboral implica la exclusión de un conjunto significativo de derechos laborales que, en opinión de muchos, son fundamentales para toda persona que desempeña un trabajo: derechos a la protección del trabajo, a la negociación colectiva, a los beneficios sociales y a una serie de salvaguardias ante despidos o cambios de estatus. Desde el punto de vista de la eficiencia de la administración pública y de la moralidad pública, la inaplicabilidad de que los servidores públicos sean parte del régimen laboral implica una serie de limitaciones que afectan la productividad del servicio estatal, la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la transparencia de la gestión pública y la confianza de la ciudadanía en el desempeño de la administración pública.

La inaplicabilidad de que los servidores públicos sean parte del régimen laboral también afecta el principio de igualdad ante la ley, ya que la condición de trabajador no se aplica a todas las personas que realizan un trabajo, y el principio de seguridad jurídica, en cuanto las reglas que rigen el sector público son distintas a las del sector privado y no permiten prever con claridad ni la forma en la que deben ser resueltos los conflictos que surgen en el ejercicio del trabajo público.

La inaplicabilidad determina, además, que los servidores de la administración pública no tengan garantías de que su situación laboral no se modifique en forma sorpresiva como consecuencia de decisiones de las más altas autoridades públicas. La pérdida de protección laboral y los cambios de estatus en el empleo son factores que suelen

generar un clima de inseguridad en el trabajo y ambientes laborales poco favorables para la eficiencia, la moral pública y el servicio a los ciudadanos.

Estos elementos pueden convertirse en fuentes de una administración pública ineficiente, poco respetuosa de los derechos de los ciudadanos y carente de moral pública, ya que el miedo a ser despedido sin causa puede llevar a una baja productividad y a un actuar irresponsable en el cumplimiento de las funciones públicas. Asimismo, la ausencia de derechos laborales básicos suele generar desconfianza y sospechas de corrupción en la población, ya que la falta de estabilidad en el empleo normalmente se traduce en una baja transparencia, una débil responsabilidad del servidor público y una escasa confianza en la moral pública.

Por lo tanto, los conceptos de consultor individual en línea y servidor público, así como su relación con el régimen laboral, constituyen elementos del marco normativo boliviano fundamental para el correcto desempeño del sistema del Estado y deben ser objeto de análisis crítico, a partir de un rigor técnico normativo y doctrinal.

La identificación y evaluación de los principios constitucionales y derechos fundamentales que subyacen a estas figuras, la caracterización de la naturaleza de los contratos que las regulan y el establecimiento de criterios de legalidad constituyen condiciones previas necesarias para una gestión eficiente que garantice el cumplimiento de los fines del Estado. La no incorporación al régimen laboral es una decisión compleja que debe fundamentarse en criterios de seguridad jurídica, eficiencia y control. La exclusión del vínculo laboral es, por tanto, un tema sensible que debe abordarse con cuidado y rigor, a partir de hechos, principios y precisiones adecuadas.

Las críticas a la exclusión del régimen laboral derivan de la posible vulneración de derechos laborales elementales, de la ausencia de una adecuada cobertura de seguridad social y de la arbitrariedad y discrecionalidad en la contratación de consultores individuales en línea y en la designación de servidores públicos.

A todo ello debe sumarse el marco normativo boliviano que regula la figura del consultor individual en línea y la del servidor público es diverso y disperso, e incluye leyes, decretos, resoluciones y normas laborales, fiscales y administrativas. La Ley General del Trabajo y el Código Tributario prohíben la relación laboral con el Estado sin ser

empleado público, salvo en las modalidades de consultoría, administración y prestación de servicios dispuestas por ley, cuando su naturaleza esté de acuerdo con las características de las tareas a ser ejecutadas. La necesidad de contar con personal especializado, en determinadas áreas que no están desarrolladas dentro de la administración pública, ha motivado a regular la contratación de personas que no tienen la calidad de servidores públicos, a través de un marco normativo diferente.

La falta de un enfoque institucional y de un mecanismo de control efectivo que valore el pago bajo estas modalidades es, sin embargo, la causa principal de que estas figuras se conviertan en herramientas al servicio de la corrupción y la ineficiencia y que, en consecuencia, los derechos laborales de las personas no se respeten.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

¿LAS CARACTERÍSTICAS ESTABLECIDAS EN LA CONTRATACIÓN DE CONSULTORES EN LÍNEA PARA QUE CUMPLAN FUNCIONES SIMILARES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PODRÍA VULNERAR EL DERECHO DE IGUALDAD, INSTITUCIONALIZANDO LA VIOLACIÓN DE DERECHOS LABORALES DESDE EL PROPIO ESTADO?

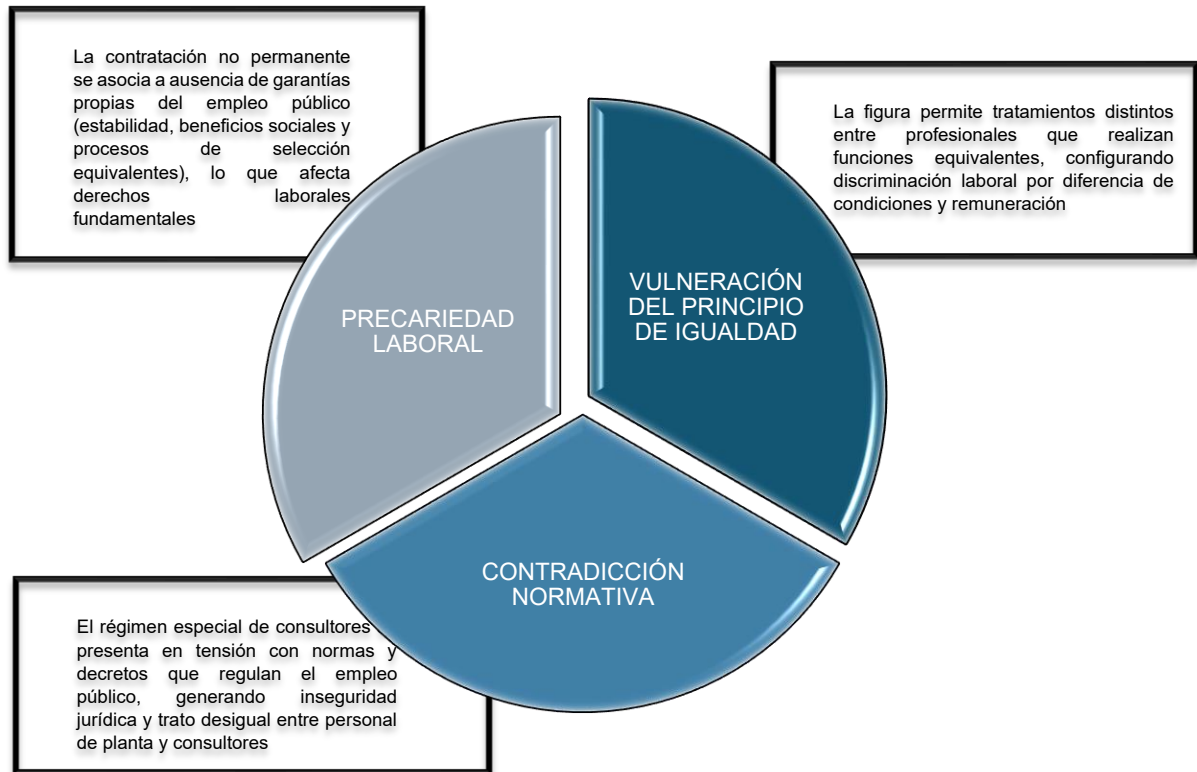
IDEA A DEFENDER

En el marco del problema identificado se plantea como idea a defender la siguiente afirmación:

Se debe expulsar del ordenamiento jurídico boliviano al Consultor Individual de Línea e incorporar a los Servidores Públicos al Régimen Laboral, al haber sido utilizada esta figura normativa como un mecanismo arbitrario para eludir las obligaciones contractuales del propio Estado con y hacia sus funcionarios, vulnerando el principio de igualdad, por lo que se configura una discriminación laboral, inseguridad jurídica, contradicción normativa y precariedad laboral.

Conforme a la idea a defender propuesta, se puede graficar de la siguiente forma:

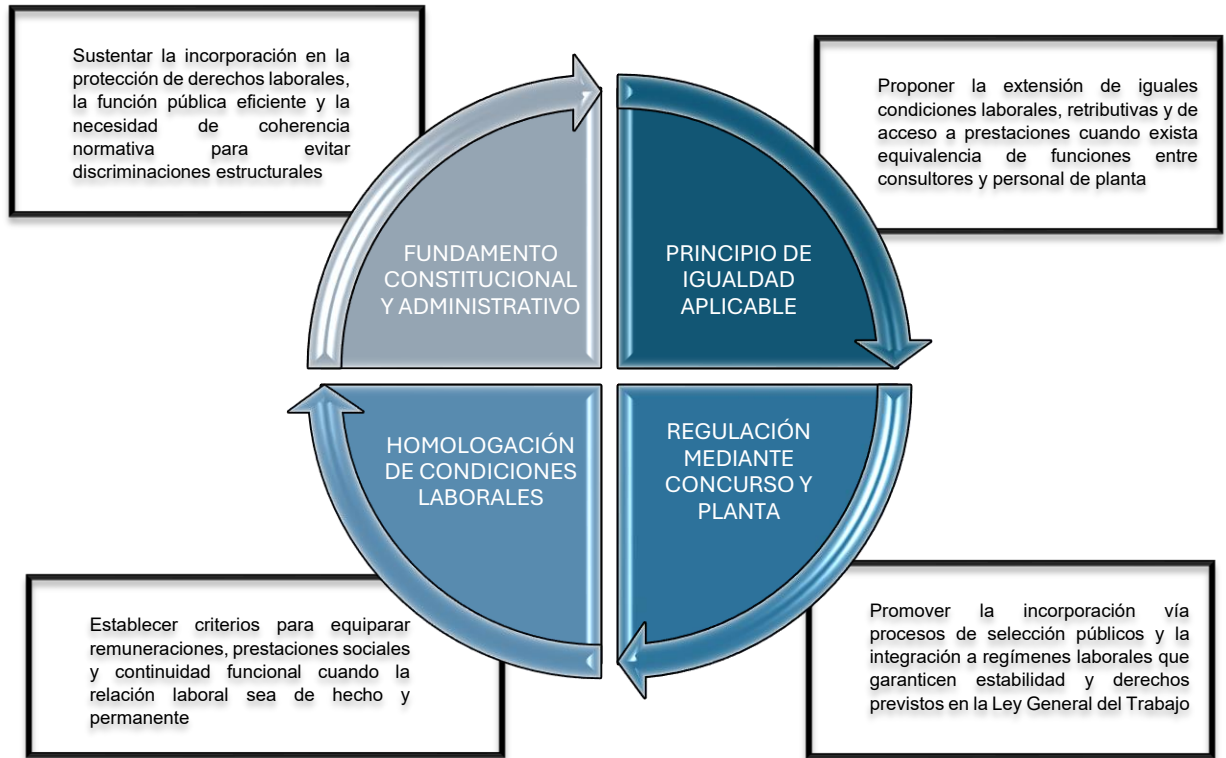
CONSTRUCCIÓN TEÓRICA DEL PROBLEMA



FUENTE: Elaboración Propia (2025)

El análisis conecta la contratación de consultores individuales de línea con prácticas que producen desigualdad y contradicciones normativas frente al empleo público regular, asimismo, representa la restricción de los derechos que le asisten a los Servidores Públicos, enfocándose en la remuneración, la asignación de funciones y la ausencia de estabilidad laboral. La interpretación constitucional debe proteger la igualdad y la estabilidad frente a fórmulas contractuales que eluden garantías laborales.

CONSTRUCCIÓN PRÁCTICA DE LA SOLUCION



Respecto a los criterios expuestos, es también importante señalar la necesidad de aplicar el test de igualdad, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha desarrollado y utilizado un test de igualdad que sirve para determinar si un trato diferenciado está justificado; la aplicación uniforme de ese test es un referente para revisar regímenes laborales diferenciados. La jurisprudencia citada plantea criterios para distinguir trato justificado de trato discriminatorio, utilidad directa para analizar la situación de los consultores de línea y de los servidores públicos. Bajo ese test, cualquier normativa o práctica que diferencie condiciones laborales debe ser sometida a examen objetivo para verificar razones proporcionales y racionales que la justifiquen.

En función al estudio y análisis realizado, se podrá proponer la eliminación o reformulación de normas y prácticas que crean el régimen diferenciado, con el objetivo

de equiparar condiciones laborales con la planta y la Ley General del Trabajo, atendiendo al test de igualdad constitucional.

Finalmente, es importante destacar que la doctrina laboral respalda la consideración del principio de igualdad como elemento central de los derechos laborales y discute su jerarquía normativa frente a prácticas que excluyen derechos básicos. En el caso boliviano, la literatura académica y estudios específicos subrayan la vulneración de derechos sociales cuando se mantiene un régimen diferenciado para consultores.

CAPITULO I

LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DE IGUALDAD EN BOLIVIA

1.1. INTRODUCCIÓN

Bolivia un país con mucha diversidad etnográfica, grupos poblacionales de diversos orígenes, que conviven de forma conjunta, pero muchos bolivianos desarrollaron políticas públicas e instituciones, además de costumbres, que generan una separación entre estos mismos grupos étnicos, segregando la otorgación de derechos civiles; por lo que la igualdad de derechos; es aún una aspiración por alcanzar. El presente trabajo de investigación, tiene por objetivo describir la paulatina aplicación práctica de los derechos civiles dentro del Estado Plurinacional de Bolivia en la actualidad. Para el logro de este objetivo se utilizará el método cronológico descriptivo, a lo largo de la historia de Bolivia y los estudios realizados por organismos internacionales como el PNUD y las investigaciones de especialistas en Sociología, Ciencias Políticas y Derecho, debiendo para ello indicar que Bolivia es un Estado en construcción, donde la igualdad debe ser construida, mejor dicho, debe seguir siendo construida; al respecto se puede señalar que en sus primeros años de vida independiente la ciudadanía derivada de la colonia operó y admitió derechos; la igualdad de derechos; no avanzó dentro de la vida independiente, ya que la legislación del propio Estado desarrolló leyes que prohibían el paso en espacios públicos a personas de cierto tipo racial, como del sitio de nacimiento, así también se tiene la ley de la enfiteusis, en la primera mitad del siglo XX, que denotan que en Bolivia no habría existido igualdad de derechos; asimismo, instituciones como las educativas instruían con su actuar conductas racistas y clasistas, en la división de los colegios privados que era inicialmente considerado como establecimientos educativos para blancoides y de clase alta, los colegios fiscales para los hijos del pueblo, algo similar se repetía en los centros de profesionalización militar. En la revolución de 1952, se dotaron de muchos más derechos a la población, donde se buscó estructurar una igualdad con la “alianza de clases”; la igualdad de derechos; no llegó en la práctica real de la vida, desde el año 2007, el Estado boliviano con una visión plurinacional, donde en el artículo 1 de su actual Constitución Política del Estado, en su segunda parte señala: “(...) Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico,

cultural y lingüístico dentro del proceso integrador del país”, busca una igualdad de derechos ciudadanos para todos los seres humanos que viven en su territorio, pero el hecho que se produzca una desigualdad en los actos de la vida cotidiana de su misma población, muestra que la igualdad debe ser construida, como parte de una evolución cultural, antropológica, sociológica y de psicología social como de psicología individual supere a todos los actos de discriminación.

La igualdad constituye un principio fundamental para la edificación del Estado de derecho y la democracia. La situación de la mayoría de las personas —en particular la de aquellas que han sido marginadas, ignoradas y oprimidas— evidencia que, a pesar de que se les reconozcan formalmente derechos y se les garantice el ejercicio de los mismos en condiciones de igualdad, la desigualdad continúa vigente. En Bolivia, la construcción del derecho de igualdad ha sido fundamental para incorporar y dar visibilidad a derechos que se encuentren más allá de los derechos humanos, sin que esto implique debilitar los derechos humanos en sí. Por el contrario, la incorporación en la Constitución de la principal legislación internacional de derechos humanos que reconoce el derecho a no ser discriminado es un paso decisivo y significativo.

1.2. METODOLOGÍA

La investigación científica se podrá entender como el estudio filosófico de un problema previamente planteado, la adopción y aplicación de un sistema de trabajo metódico y regido por advertir la existencia de normas determinadas, la comprobación del problema conforme a la lógica de la ordenada observación, experimentación o deducción para llegar a un resultado o conocimiento cierto, una exposición por escrito a una comunidad, el informe a una comunidad científica y una actitud moral y ética crítica y no complaciente en la investigación. La palabra "ciencia" en el presente contexto se habrá de entender como una recopilación establecida de conocimientos que son aceptados por el grupo de profesionales en Derecho.

La búsqueda de nuevos conocimientos y su difusión implican la "investigación" como proceso dinámico, gradual, sistemático y permanente que busca probar los hechos y fenómenos relacionados con determinados aspectos de la realidad.

Es en ese sentido que se ha aplicado una metodología exploratoria ya que la misma cumple el importante papel de definir y precisar los elementos y variables indispensables

para formular y testear las hipótesis. Por lo tanto, los esfuerzos del investigador van encaminados a obtener o recolectar la información de la forma más completa y concreta posible. La información debe ser completa, por cuanto es necesario indagar y determinar todos y cada uno de los elementos y factores que actúan sobre el fenómeno en estudio, y concreta porque debe permitir la formulación de un modelo o un esquema descriptivo que resuma de la forma más escueta y exacta la información y permita salvar la distancia de abstracción que lo separa del paradigma real.

La presente investigación utiliza el método estructural funcionalista, es decir, el método estructural funcionalista se presenta como un enfoque científico profundamente enraizado en la realidad social, caracterizándose por su naturaleza no normativa y no prescriptiva, particularmente al explorar el derecho en un sentido amplio y el sistema jurídico en específico. La cuestión central abordada por este método se orienta a comprender de manera exhaustiva cuál es la función social que ejerce el sistema jurídico como subsistema de un complejo social. Este último, del cual el sistema jurídico forma parte, tiene como función primordial promover la cohesión social y facilitar la adecuada adaptación del conjunto social a las transformaciones que emergen del accionar humano, así como de su interacción con el entorno natural y social donde reside. Al centrarse en el análisis detallado de la función social del sistema jurídico, se resalta de manera significativa el papel fundamental que desempeña el derecho como instrumento de cohesión social. En este contexto, el derecho se manifiesta como un componente esencial de integración normativa del complejo social en su totalidad (Almache, 2023).

Por tanto, el método en la investigación jurídica designa la manera de proceder para el descubrimiento de la verdad u obtener conocimientos sobre los hechos y aspectos del derecho. Constituye una secuencia de operaciones tendentes a la consecución de un objetivo, dentro del ámbito de saberes jurídicos.

1.3. RESULTADOS

La noción de igualdad en el contexto jurídico de Bolivia ha sido objeto de análisis desde múltiples perspectivas y enfoques. Es un concepto complejo que se presenta a través de diversas dimensiones. En los contextos y sistemas legales, la igualdad formal, la igualdad sustantiva, la no discriminación, los derechos fundamentales y la salvaguarda de los derechos son conceptos interconectados. El estudio de cada uno de estos

elementos contribuye a la comprensión y al desarrollo del derecho a la igualdad, además de la aplicación de medidas orientadas a su promoción (Barrancos Rojas, La tutela efectiva a grupos vulnerables con derechos reforzados en Bolivia, 2024).

La igualdad ha constituido un valor fundamental a lo largo de la historia de la humanidad. Desde los tiempos de la antigua Grecia, pensadores como Platón y Aristóteles han explorado este concepto, el cual fue reafirmado durante las revoluciones inglesa, americana y francesa. En Bolivia, el principio de igualdad ha encontrado su lugar en los textos constitucionales y legislativos, que han buscado incorporar los valores y principios del Estado. Cada uno de estos pronunciamientos ha surgido como respuesta a problemáticas que han afectado a la sociedad en su totalidad o a grupos específicos, tales como las mujeres, los pueblos indígenas, las comunidades afrobolivianas, las personas con discapacidad y otros sectores de la población que han enfrentado una marginación histórica. En el contexto actual, la edificación, el desarrollo y la promoción del derecho a la igualdad deben seguir un enfoque que contemple: el reconocimiento de la diversidad, la erradicación de las desigualdades y discriminaciones en todas sus manifestaciones, y la garantía de igualdad en el acceso a oportunidades y recursos.

1.3.1. LA IGUALDAD EN LA TEORÍA SOCIAL

La teoría social, dado su carácter reflexivo y analítico, no puede desestimar de ninguna manera el significativo concepto de igualdad. En efecto, la igualdad se presenta como uno de los conceptos teóricos más amplios y fundamentales, ya que permea diferentes niveles y áreas de análisis en el contexto de la teoría social, abarcando diversas dimensiones tanto individuales como colectivas (Morant Martinez, 2019). Sin embargo, su notable amplitud no garantiza que se le brinde un tratamiento exhaustivo y completo en todas sus facetas. En realidad, la teoría social ha abordado el tema de la igualdad de forma fragmentaria, lo que ha conducido a la elaboración de concepciones contradictorias y, en muchos casos, potencialmente irreconciliables. Esto sugiere la necesidad de una mayor profundización y un enfoque más holístico que integre las diversas visiones sobre la igualdad, permitiendo así un análisis más coherente y congruente en el ámbito de los estudios sociales contemporáneos. Al respecto, el diccionario jurídico señala a la "Igualdad. Del concepto genérico, como conformidad de una cosa con otra en naturaleza, calidad o cantidad, se desprenden diversas

consecuencias que pueden afectar el orden jurídico” (Ossorio, 2004). La primera cuestión se centra en determinar si el concepto de igualdad refleja una realidad tangible o si se trata simplemente de una teoría. Para llegar a una conclusión adecuada, es fundamental diferenciar entre el ser humano en su estado natural, como individuo, y el ser humano en función de sus atributos, como miembro de una sociedad estructurada. En la primera situación, no se puede sostener que haya igualdad, aunque puedan presentarse ciertas similitudes, dado que no todas las personas cuentan con el mismo grado de inteligencia, fortaleza, belleza, iniciativa u otras características que la hacen única y al mismo tiempo diferente. Las diferencias mencionadas conducen a una percepción variada de los individuos en relación con la ley. Esta afirmación debe interpretarse en el sentido de que, mientras algunos poseen la plena capacidad para regular sus acciones de manera autónoma, otros, debido a factores como la edad, discapacidades mentales, enfermedades o, en ciertos casos, el género, carecen de la capacidad jurídica necesaria o esta se encuentra restringida. Incluso en el contexto de un mismo delito, estas variaciones en las condiciones personales pueden resultar en una imputabilidad total del acto o, por el contrario, en una inimputabilidad absoluta.

Es en ese sentido que se puede indicar que el concepto de igualdad se refiere a individuos que comparten características similares dentro de un marco de normalidad natural. Por esta razón, se ha argumentado que la verdadera igualdad radica y se sostiene en la teoría de tratar de manera desigual a aquellos que son desiguales. Esta distinción, que se refleja en el orden natural de los seres humanos, impacta en sus interacciones tanto sociales como políticas, dado que la situación de cada persona varía notablemente en función de la condición que poseen. Asimismo, es fundamental tener en cuenta otras formas de desigualdad, como las económicas, que no surgen de un origen natural, sino que son consecuencia de factores sociales y pueden cambiar según el sistema político de cada país.

Los orígenes filosóficos de la igualdad se encuentran profundamente enraizados en la teoría política tanto del pensamiento clásico como del contemporáneo. La ética de Aristóteles, con su enfoque en la virtud y la justicia, el liberalismo de Locke que enfatiza los derechos individuales y la propiedad, la teoría del contrato social de Rousseau que propone que la legitimidad del estado se deriva del consentimiento de los gobernados, la concepción de justicia de Kant, que aboga por la dignidad y el respeto inherente a

cada individuo, y el utilitarismo de Mill, que busca maximizar la felicidad y el bienestar general, han sido siempre fuentes de inspiración y reflexión en la búsqueda de una sociedad más justa. Asimismo, la justicia equitativa, fundamentada en la obra de Rawls, ha motivado la atención de quienes defienden la igualdad no solo como un principio abstracto, sino como una meta latente y alcanzable en la organización de la vida social y política.

Habiendo establecido los orígenes de la igualdad, corresponde analizar brevemente la dimensión de la igualdad en la teoría social, la cual se articula en tres subcategorías esenciales que revisten una gran relevancia: igualdad de oportunidades, igualdad de resultados e igualdad ante la ley. La igualdad de oportunidades se define como la garantía, a través de una justicia distributiva efectiva, de que todos los actores dispongan de condiciones semejantes y equitativas antes de participar en decisiones colectivas, en procesos de intercambio y en la competencia por recursos que son limitados y escasos. Esta dimensión se manifiesta mediante la implementación de mecanismos específicos que compensan adecuadamente la influencia de las circunstancias de natividad y localización en la dotación inicial de capital humano, así como en el acceso a beneficios que no son inherentes. En contraposición, la igualación de resultados, en aquellos casos en que es anhelada por las partes involucradas, busca que los actores obtengan como resultado en tales decisiones, procesos e intercambios un beneficio neto que sea idéntico o, al menos, de igual magnitud que el de sus contrapartes en el mismo contexto. Por último, la igualdad ante la ley demanda de manera clara y contundente que todas las normas y estatutos se apliquen de forma uniforme y equitativa a todos los actores, así como que no existan en el ordenamiento jurídico ventajas o privilegios, ni desventajas para ningún grupo específico de la población. Es fundamental que esta igualdad sea promovida y defendida para garantizar una sociedad más justa y equitativa para todos (Borowski, 2025).

1.3.2. LA IGUALDAD EN EL ÁMBITO DEL DERECHO

La igualdad ante la ley se define como el principio fundamental que establece que todas las personas deben estar en una situación de estricta igualdad ante ella y en su relación con el Poder Judicial, siendo especialmente relevante en su capacidad para ejercer sus derechos y garantías. Este principio es crucial para asegurar un sistema justo y

equitativo, donde cada individuo disponga de la misma oportunidad para defender y proteger sus intereses. En el ámbito del análisis teórico, la igualdad ante la ley se considera un principio institucional de suma importancia, ya que se refiere a la estructura básica que establece un marco de reglas y normas que regulan las interacciones entre los miembros de la sociedad. Esto abarca, de manera especial, las interacciones de los ciudadanos con el Estado y sus representantes, asegurando así que no existan privilegios ni discriminaciones en el acceso a la justicia o en la utilización de los recursos legales disponibles. La igualdad ante la ley es, en definitiva, un pilar de la democracia y del estado de derecho, que busca fomentar una sociedad más justa y equitativa para todos. Este marco institucional concede derechos y garantías a todos los ciudadanos que se encuentran en la misma jurisdicción o territorio. En el ámbito de las tradiciones jurídicas y políticas, la expresión igualdad frente a la ley tiene el sentido de igualdad ante la ley, pues se argumenta que es precisamente el ordenamiento jurídico el que debe ser igual para todos y operar con igualdad de condiciones. No obstante, es posible referirse a la igualdad frente al Poder Judicial o frente al Estado, y no necesariamente ante la ley, cuando se pone el énfasis en la capacidad que tienen todos los ciudadanos para hacer valer efectivamente derechos y garantías, y no solo en la existencia formal de esos derechos (Morant Martínez, 2019).

Al hablar de igualdad, se alude a que la ley no establece diferencias individuales entre personas con características similares, garantizando a todas ellas los mismos derechos y oportunidades. Una de las repercusiones de esta igualdad ha sido la abolición de la esclavitud y la eliminación, en muchas legislaciones, aunque no en todas, de los privilegios basados en el nacimiento. “Todas las personas son iguales ante la ley, sin distinción de credos, razas, ideas políticas, posición económica. Este sentido de la igualdad, que ha constituido un ideal logrado a través de muchos siglos y de muchas luchas, se está viendo contrariado en tiempos modernos por teorías racistas, que quieren establecer discriminaciones por razones de raza y de color, y por los sectarismos religiosos o políticos” (Duran Rivero, 2022).

La problemática de la igualdad se presenta como un asunto de atención primordial y de notable importancia en los contextos político y jurídico de nuestras sociedades contemporáneas. Desde un enfoque político, se manifiesta de manera clara mediante la instauración del principio de igualdad, que se erige como un pilar fundamental en las

normas básicas de las democracias modernas. Asimismo, desde una óptica jurídica, se configura de forma clara y definida en torno a diversas legislaciones que prohíben cualquier forma de discriminación. Este principio es defendido, promovido y aplicado tanto por los jueces como por los legisladores durante el proceso de creación y aplicación de leyes. Sin embargo, a pesar de la prevalencia de la norma de igualdad en el discurso jurídico y social, la función que ocupa dentro del marco normativo es objeto de un profundo debate y discusión. Dentro del contexto del contractualismo y del iuspositivismo, surgen argumentos variados, tanto a favor como en contra, en relación con la efectividad de la norma de igualdad para distribuir la justicia de manera justa y equitativa en la sociedad.

Respecto a lo manifestado, se debe señalar que el contractualismo es una influyente corriente del pensamiento político que busca fundamentar la noción de justicia en la idea de un contrato social que es estipulado entre individuos que se encuentran en un estado de naturaleza. Este contrato, aunque puede ser explícitamente acordado entre las partes involucradas, también puede suponerse como una base que se aplica a la sociedad y a las variadas condiciones de vida de sus miembros en un momento específico de la historia. En este contexto, la justicia se definirá como igualdad, y esta igualdad se presenta como el principio más relevante y fundamental al que deben ajustarse las instituciones para ser consideradas verdaderamente justas. Cuando las instituciones se rigen por este principio de justicia, el conflicto que puede surgir entre los individuos se resuelve de manera más efectiva mediante la cooperación, lo que a su vez permite que el sistema social mejore y se desarrolle para el beneficio de todos los miembros de la comunidad. En consecuencia, el contractualismo se erige como una fórmula que puede considerarse una solución válida y reflexionada al complejo problema de la justicia en las sociedades contemporáneas. Es un enfoque que invita a la reflexión y al análisis sobre cómo podemos construir un marco social más justo y equitativo para todos.

La teoría del contractualismo se caracteriza por cuatro elementos fundamentales: la idea de un contrato, ya sea explícito o implícito; la interpretación de la justicia como un principio de igualdad; la formulación de principios que dirigen la cooperación en el ámbito social; y la imposición de supuestos normativos que limitan la competencia del contrato. En primer lugar, es fundamental resaltar que la justicia se fundamenta en la

idea de un acuerdo establecido entre los individuos. Esta noción puede interpretarse de manera amplia o restringida. En su acepción más amplia, el contrato puede concebirse como un consenso que alcanza a todos los miembros de una sociedad respecto a las instituciones que regulan la vida social en su totalidad, ya sea a través de un pacto explícito o reconociendo que la voluntad de cada miembro ha sido adecuadamente considerada, de acuerdo con los principios del razonamiento contractualista (Navarreta, 2014).

Por su parte, el enfoque iuspositivista sostiene que el principio de igualdad debe ser entendido esencialmente como una prescripción que prohíbe que la norma establezca disposiciones diferentes respecto de supuestos normativos que son tanto relevantes como sustantivamente iguales. Uno de los méritos más destacados del iuspositivismo radica en la tipificación explícita de la igualdad, la cual se presenta como un presupuesto fundamental de todos los sistemas de normas. Al otorgarle a la regla de la igualdad un carácter que se considera puramente formal, el iuspositivismo se libera de la necesidad de examinar su papel efectivo en la distribución de bienes y oportunidades dentro de la sociedad. Esto le permite desprenderse de la obligación de sopesar su peso moral cada vez que se aplica la norma correspondiente. Esta ausencia de ponderación, en realidad, no es resultado de la insensibilidad moral de quienes profesan esta corriente, sino que representa un enfoque metodológico que busca cuidar la claridad y la predictibilidad en cuanto a la aplicación de la norma en cuestión. Por consiguiente, se establece que la regla de la igualdad legal debe ser aplicada de manera mecánica y automática, sin que sea necesario considerar su peso moral cada vez que se invoca la mencionada norma (Navarreta, 2014). Además, los principios que provienen de la teoría de la decisión abordan problemas de decisión como un hecho que puede ser analizado de forma separada a la cuestión de qué es lo correcto, lo que se desea o lo que resulta moralmente evidente. Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, el iuspositivismo no puede llegar a la conclusión de que no es necesario, ni tampoco deseable, tener en cuenta la justicia en el diseño y la estructura del sistema normativo que rige en la sociedad.

Adicionalmente a lo manifestado, se debe realizar un análisis respecto a la igualdad formal y la igualdad sustantiva ya que representan dos modelos que, en ocasiones, son interpretados como principios jurídicos fundamentalmente establecidos y en otras, como

simples orientaciones de sentido común. El principio de igualdad formal puede definirse como la organización de la acción y de las decisiones de los individuos o de las instituciones fundamentada en una diferencia de razones ideológicamente irrelevantes. Se puede sostener que se infringe este modelo de igualdad cuando dos personas que se encuentran en una situación idéntica son tratadas de forma diferenciada sin una justificación válida. Desde otra perspectiva, el principio de igualdad formal puede ser descrito como una norma que establece que las personas que no presentan diferencias significativas deben ser tratadas de manera equitativa, y, por ende, no se les puede someter a distinciones que carezcan de justificación. Así, el principio de igualdad formal postula que no deben existir desigualdades en el trato que no sean el resultado de diferencias relevantes. En consonancia con este principio, el Estado ha de actuar sin distinciones y no se le exige que implemente medidas especiales que favorezcan a grupos en situaciones de desventaja.

1.3.3. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, SUS ORIGENES HISTÓRICOS EN BOLIVIA

Es importante señalar que, para que el derecho a la igualdad sea una realidad, no basta únicamente con la acción de los Estados, así estos sean sus principales garantes. Los ciudadanos también tienen el deber actuar en consecuencia con este derecho y de ejercer su capacidad de hacerlo valer. "El principio de la igualdad para todas las personas no sólo aplica a los gobiernos. Debe hacerse frente a la discriminación en el trabajo, en la escuela y en el hogar" (Organización de Naciones Unidas, 2018). Se aplica en espacios públicos como privados dentro de la vida cotidiana de todo Estado. "La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza" (Corte Internacional de Derechos Humanos, 2024).

Para que todas las personas se sientan integradas en un país, es fundamental satisfacer su necesidad innata de pertenencia, lo cual constituye la base para una sociedad más

participativa que fomente la implicación de todos sus habitantes en aspectos económicos, así como en valores sociales, familiares y culturales. En cuanto a la historia de la igualdad en Bolivia, en el actual Estado Plurinacional de Bolivia, se desarrollaron civilizaciones que promovieron la formación de diversas tribus y etnias, contribuyendo al progreso y a la construcción de un Estado primitivo. Como parte de este estudio, se debe hacer referencia a Tiwanaku, que revela un alcance geográfico dividido en cuatro regiones principales: el territorio nuclear, el área nuclear, las provincias y la periferia.

El principio de igualdad en Tiwanaku, fue un componente fundamental y esencial de la vida pública y comunitaria de esta antigua sociedad andina, parece tener un origen que se remonta a etapas relativamente tempranas de su desarrollo y estructura social. Para determinar la naturaleza y evolución de este principio de igualdad, es necesario seguir un proceso claramente definido en dos etapas bien diferenciadas. En primer lugar, es crucial realizar una descripción exhaustiva y detallada del surgimiento de prácticas igualitarias dentro de la sociedad tiwanakota, así como del establecimiento, expansión y consolidación de este principio en las normas sociales que regían la vida cotidiana de sus habitantes durante los períodos formativos que caracterizaron a la región. Esto abarca aspectos significativos de las etapas Tiwanaku y Puerta del Sol, situadas en la orilla sur del lago Titicaca, en una región de clima árido que se beneficia de estar relativamente protegida de sequías severas y condiciones climáticas adversas. Este entorno natural, con características climáticas particulares, facilitó el desarrollo de una cultura que prioriza la equidad y promueve relaciones de cooperación en lugar de jerarquías desiguales. En segundo lugar, resulta esencial y de suma importancia llevar a cabo un examen minucioso de las fuentes arqueológicas e iconográficas que sugieren la existencia de un principio de igualdad que pudo haber prevalecido en Tiwanaku. Estas evidencias no solo confirman la existencia de prácticas igualitarias profundamente arraigadas, sino que también iluminan la manera en que estas prácticas influyeron en la estructura social y la dinámica intercomunitaria de esta compleja civilización andina, proporcionando una visión integral de sus valores y principios fundacionales (Villanueva Criales, 2017).

La idea de igualdad se expresa en términos de igualdad pública, entendida como derechos colectivos que otorgan a todos los integrantes de la sociedad el mismo acceso a recursos que son fundamentales para su subsistencia, tales como tierras, agua y los

bienes que permiten la realización de ceremonias compartidas. Este concepto no solo se centra en el acceso equitativo a los recursos, sino que también abarca una serie de principios que rigen la convivencia y el respeto mutuo entre los miembros de la comunidad. Además, el desarrollo de esta idea de igualdad tiene un claro fundamento en creencias religiosas, cosmológicas, así como en la variedad de rituales que están estrechamente asociados con la vida cotidiana de las personas y su relación con el medio ambiente. Estas creencias tradicionales se oponen a la posibilidad de una economía ritual que esté por encima de la economía productiva o de lo que la comunidad realmente necesita para subsistir. De este modo, el principio de igualdad en la sociedad tiwanaku puede concebirse como una idea subyacente que garantiza que el modo de organización político, social y ritual de las comunidades del altiplano sea capaz de ofrecer una continuidad en el tiempo. Esto es especialmente relevante a pesar de los cambios que puedan ocurrir en el gobierno de la comunidad, así como de las sequías, las crisis sociales o de las fuerzas externas que, a menudo, alteran el equilibrio del poder. Sin embargo, las evidencias disponibles sugieren que el principio de igualdad tal vez haya sido más una expresión formal que una realidad tangible, ya que la escultura y parte de la arquitectura parecen indicar que existieron efectos visuales y ceremoniales que igualaban la imagen de los miembros de las comunidades. No obstante, su ejecución habría estado reservada a un grupo restringido de individuos, que pertenecía a una escasa, aunque no completamente nula, elite. Esto plantea interrogantes sobre la verdadera naturaleza de la igualdad en contextos históricos, convirtiendo la discusión en un campo de análisis profundo sobre la estructura social y las dinámicas de poder en la civilización tiwanaku.

También será necesario evaluar su composición territorial, la misma que refleja y determina en parte la aplicación del principio de igualdad, al respecto se debe señalar que el núcleo territorial o territorio nuclear de Tiwanaku se centra en el sitio arqueológico, que incluye el complejo ceremonial y todos sus elementos asociados. Asimismo, el área nuclear se define por el territorio que el Estado fue incorporando durante las primeras etapas de su expansión hacia regiones cercanas al lago Titicaca, involucrando a "linajes aliados". Los asentamientos de Pajchiri, Ojje, Sillumoko, Pariti, Copacahuana y la isla del Sol forman parte de esta configuración. Las provincias, por otro lado, abarcan territorios más alejados, como Moquegua y el valle costero del sur de Perú, donde

Tiwanaku estableció colonias que eran administradas directamente desde el valle de Cocha Pampa y los Yungas, probablemente con el objetivo de cultivar maíz y coca.

La periferia se compone de áreas donde no existió un control estatal directo por parte de Tiwanaku, pero donde se desarrollaron relaciones de alianza entre el Estado y las élites locales. Estas alianzas facilitaron el acceso a productos exóticos, como piedras semipreciosas, a través de obsequios, que podrían haber sido bienes de lujo, a cambio de la posibilidad de acceder a estos recursos, incluso mediante matrimonios entre las élites de Tiwanaku y las comunidades fronterizas (Isbell, 2008) sugiere que esta estructura pudo haber dado lugar a lo que denomina "un modelo cultural internacional" o un "campo cultural", fundamentado en "la promoción de una nueva religión e identidad a través del consumo de una cultura material distintiva". Así, se construyó un Estado altamente diverso en su composición poblacional, con individuos de variados orígenes y regiones geográficas, buscando establecer amplias relaciones consanguíneas. Tiwanaku funcionó como un imán donde diferentes grupos sociales intercambiaban productos y bienes, actuando como un centro de difusión ideológica y atracción para diversas comunidades. Es probable que las imágenes y la iconografía generadas por las élites en el centro se difundieran hacia distintos lugares de la costa, valles y otras áreas circundantes.

Adicionalmente a lo manifestado respecto a la sociedad tiwanacota, es necesario analizar la impronta Inca en Bolivia (1470 – 1540 d.C.) (Arze, Lima, & Ximena, 2013), afirman que los incas conquistaron a los señoríos aymaras y los anexaron geográficamente, imponiendo la prohibición de hablar aymara, y estableciendo el quechua como idioma oficial en todo el imperio incaico, se dio una conquista militar, los mitimaes, que era un sistema de traslado de personas o etnias rebeldes de un lugar a otro para evitar rebeliones, y la no posibilidad de ascenso social, religioso o político de los conquistados, desarrolló un imperio gigante pero no fuerte, pese a contar con un ejército numeroso, pero que no pudo evitar que los españoles penetren hasta el Cuzco, y luego de muerte el último soberano Inca, la conquista fue cuestión de tiempo.

La exploración del legado inca en Bolivia y su vinculación con el derecho a la igualdad es un tema de gran relevancia, que ha incorporado antecedentes históricos significativos, un contexto normativo complejo y la problemática actual de los derechos

de los pueblos indígenas. Esto nos permite concluir que el proceso de expansión inca no ha sido un fenómeno de escasa relevancia para la historia boliviana, en comparación con otros eventos históricos significativos. Al igual que en otros territorios de la región andina, donde la civilización inca dejó una impronta única, su legado ha dejado huellas perdurables en los ámbitos de la lengua, el arte y la organización social. Además, es posible demostrar, a través de un análisis detenido de los registros históricos y culturales, que a lo largo de los siglos el decurso de la historia ha propiciado un reconocimiento creciente de la diferencia y la identidad cultural, sirviendo como un marco para la narrativa de los pueblos originarios. Este reconocimiento es fundamental, ya que en buena medida puede considerarse como un enfoque de la facultad de igualdad ante la ley, un principio consagrado en la Constitución Política del Estado, dando voz y derechos a aquellos que históricamente han sido marginados y excluidos del discurso social. Es esencial seguir profundizando en estos temas para entender cómo la herencia inca y el reconocimiento de la diversidad cultural se entrelazan con los derechos humanos en la actualidad.

Posteriormente a ello, la lucha por la igualdad social y jurídica se convirtió en un tema central durante la época colonial. España, en términos generales, estableció una sociedad caracterizada por el clasismo y el racismo en sus colonias americanas. En particular, en la Audiencia de Charcas, se organizó una jerarquía social basada en las ocupaciones y los ingresos. La desigualdad social se erigió como el fundamento del sistema colonial en América. Entre 1550 y 1551, tuvo lugar el célebre debate de Valladolid (España), en el que participaron el fraile Bartolomé de las Casas y el humanista y cronista real Juan Ginés de Sepúlveda, discutiendo sobre el tratamiento adecuado hacia los indígenas. Bartolomé de las Casas sostuvo que “las guerras contra los indios son escandalosamente injustas; deben cesar todas las conquistas si se desea mantener limpia la conciencia real. Es necesario reducir a los indios mediante medios pacíficos para lograr su conversión en leales súbditos de la monarquía española”. Demandó al rey de España la abolición de las encomiendas y repartimientos, así como la restitución de la libertad a los pueblos indígenas. En replica, Juan Ginés de Sepúlveda argumentó que la guerra es un fenómeno natural y, en ocasiones, justo, legal y necesario contra los pueblos indígenas, debido a la gravedad de sus pecados, especialmente en lo que respecta a la idolatría. Además, sostenía que la rudeza de su

naturaleza y su limitado entendimiento les obligaban a estar bajo la tutela de personas con una conducta más civilizada, como los españoles. Por último, enfatizaba la necesidad de propagar la fe, lo que requería la sumisión de los indígenas (Charles, 1989). Por su parte, Bartolomé de las Casas, Obispo de Chiapas, presentó ante los monarcas españoles un conjunto de reformas que se materializaron en un cuerpo legal destinado a proteger a los indígenas, conocido como "Leyes Nuevas". Este fue uno de sus principales logros durante su gestión, promulgadas en Valladolid en 1542, que establecían: 1. Los indígenas son vasallos libres de la Corona Española. 2. Tienen derecho a la vida, la salud y su propia conservación. 3. Pueden disponer libremente de sí mismos y de sus bienes. 4. Deben recibir educación e instrucción en la fe cristiana. 5. Tienen derecho a reclamar justicia ante las ofensas de los españoles. En la práctica, estas normativas no se llevaron a cabo, y la explotación desmedida del Nuevo Mundo continuó a costa de sus habitantes, sin que nadie pudiera detenerla (Charles, 1989).

La época colonial de Bolivia, se la puede entonces definir, de manera precisa y profunda en términos de protección y subordinación de la población indígena, realmente da cuenta del principio de igualdad bajo el cual se desarrolló. Durante este extenso y complejo periodo, la ley y las instituciones establecían de manera formal que, ante el derecho observado, todos eran iguales, aunque la aplicación real de dichas normas variaba significativamente de acuerdo con la situación, el color de piel y el origen de los sujetos involucrados. La protección teórica del indígena y la regla de que todos eran iguales ante el derecho -difícilmente aplicadas y más desde la mirada de los derechos que provienen del nacimiento que desde un verdadero reconocimiento de la dignidad humana- deben matizar el término desigualdad que parece predominar cuando se menciona este periodo histórico (Torres, 2023). En este primer esbozo de la historia de Bolivia, los que realmente eran iguales y no eran protegidos en sus derechos fundamentales eran los mestizos. En términos coloniales, la igualdad era, por lo tanto, una construcción teórica que el sistema negaba en la práctica, un concepto que se tornaba vacío e ilusorio ante las injusticias aplicadas en la vida cotidiana de los habitantes de estas tierras.

La perspectiva sobre la igualdad durante el periodo colonial puede adoptar dos enfoques diferentes, los cuales a menudo están interrelacionados y merecen un análisis exhaustivo. Desde uno de estos enfoques, es posible discernir una igualdad formal ante

las leyes, la cual posee un carácter legal específico. Es decir, se trata de una visión jurídica bastante clara y precisa. Aunque esta igualdad parece estar bien fundamentada en teoría, en la práctica se revela más como una apariencia que como una realidad efectiva. En este contexto, el ideal de igualdad legal entra en conflicto con la dura realidad de las condiciones de vida y las injusticias sociales que se experimentan cotidianamente. En la vida diaria, su aplicación efectiva se torna sumamente complicada, ya que diferentes grupos de personas se enfrentan a variados niveles de acceso y oportunidades. El segundo enfoque se centra en la igualdad sustantiva, que profundiza en la comprensión de la existencia de privilegios o desventajas que impactan a las personas en función de su posición en la jerarquía social existente. De este modo, se puede afirmar que la igualdad no siempre resulta satisfactoria y, en numerosas ocasiones, se convierte en una ilusión que disimula las profundas desigualdades que persisten en la sociedad y que se perpetúan a lo largo del tiempo, afectando de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables.

En el contexto de la igualdad formal, la época colonial en América y, en particular, en Bolivia, se caracterizó por una serie de cédulas, leyes, normas, sentencias y principios legales que promovían la igualdad ante la ley, así como la protección y tutela de la población indígena. Además, se prohibía la discriminación en el acceso a distintos espacios eclesiásticos y a diversas funciones de la vida social y política, las cuales eran fundamentales para el desarrollo de la comunidad. No obstante, la igualdad real resultó ser, tal como se puede apreciar, mucho más matizada y compleja de lo que esos pronunciamientos legales sugerían. En efecto, un estatus fijo que definía la jerarquía social en función del color de piel, el origen, el sexo o el estatus social se había consolidado y arraigado de manera profunda desde el contacto inicial y el mestizaje que dieron inicio a la era colonial. En este contexto, se identifican las castas, que, desde la perspectiva jurídica, son análogas a lo que en la actualidad se contempla como raza. Sin embargo, estas castas no contaban con reconocimiento formal dentro del marco legal de aquel periodo. Las leyes y cédulas prohibieron en numerosas ocasiones la discriminación y establecieron la igualdad entre estas castas y la población blanca; sin embargo, las prácticas sociales y políticas emergentes se distanciaban notablemente de lo que las normas y principios estipulaban. De este modo, se puede concluir que, a

pesar de las intenciones de las disposiciones legales, las realidades cotidianas estaban permeadas por la desigualdad y las exclusiones.

1.3.4. INDEPENDENTISTAS SIN FE EN LA IGUALDAD DE DERECHOS

Francisco de Miranda en el año 1810 dijo al inspeccionar las primeras tropas de soldados en el ejército de la independencia, “*con estos hombres que en su mayoría son mendigos, negros esclavos, indios ignorantes, mestizos analfabetos ¿vamos a libertar un continente?*”, creyó que la causa de la independencia americana había nacido muerta, ya que para él deberían ser hombres con formación escolar completa, que escriban y lean fluido, que además con su presencia y portación de un uniforme militar de la época, sean promotores de una sociedad libre, independiente y nueva (Pardo De Leygonier, 1989). Un hecho que demuestra que, en la guerra de la independencia americana, el objetivo era echar a los españoles de nacimiento y al sistema colonial; pero, no existía; la igualdad de derechos; no era objetivo de la guerra independentista. La igualdad en el ejercicio de los derechos civiles en la Audiencia de Charcas encontraba más restricciones, por ejemplo, en la jerarquía eclesial, sólo podían ser sacerdotes, obispos, arzobispos, madres superiores, sólo los nacidos en España, o criollos con identidad de linaje comprobado, los mestizos, mulatos e indios, deberían empezar de sacristanes, sus hijos, sus nietos deberían desarrollar el mismo oficio, los bisnietos recién podrían ingresar a seminarios para ser sacerdotes, otras funciones fueron rescatadas desde del antiguo imperio romano para la Iglesia Católica, destinadas a personas que deseaban pertenecer a este credo, pero no eran ibéricos ni criollos, como el sexafecnario o el encargado de encender las velas para iluminar el templo. El donado, que se ocupaba de la limpieza de los monasterios y los servicios domésticos para los sacerdotes como cocina, lavandería, barbería, sastrería y similares. Otro puesto del laico en la Iglesia Católica del siglo XVIII era el Legionario, encargado de las instalaciones de templos, monasterios y conventos, cumpliendo labores de albañil, alcantarillista y los que se necesite en este campo; estos servicios eran gratuitos y por generaciones, para al cabo de la cuarta recién los descendientes puedan ser sacerdotes o monjas con autoridad jerárquica. Incluso se dieron casos, de que delincuentes como piratas, asaltantes de caminos y ladrones de mercados, eran encerrados en monasterios de claustro, durante el tiempo de su condena, donde cubrían las funciones de donados y legionarios; algunos aprendieron a leer, escribir, ser almacenistas, cuando cumplieron

sus sentencias, se volvieron empleados y comerciantes, habían españoles que desde muy jóvenes habían servido como mercenarios a la corona española, pero que no poseían ningún título nobiliario, riqueza o familia, deseosos de aventura y buscar yacimientos mineros u otros recursos para poder tener una vejez decente, o ser aspirantes a sargentos del ejército de por vida, pero en algunos casos a ser considerados comandantes y ejecutados judicialmente a la pena de muerte cuando ocurrían motines o excesos en su comportamiento; criollos empobrecidos, hijos desheredados por desobediencia a sus padres, hombres que no contaban con empleo fijo, adolescentes y jóvenes de conducta conflictiva que habían sido desterrados de su propia familia, indios, mulatos, negros y zambos que habían alcanzado la libertad ciudadana, huérfanos o yanaconas con aptitud para la milicia, delincuentes de todo tipo, que habían decidido reivindicarse ante la sociedad, además de hijos fuera del matrimonio. Un criollo que se hizo conocido fue José Manuel de Goyoneche, nacido en Lima, en entonces Bajo Perú, combatió y ejecutó a muchos patriotas en el territorio de la Audiencia de Charcas, sofocando las rebeliones de La Paz, Cochabamba y Charcas (hoy Sucre), pero después de las reformas borbónicas, los oficiales sólo podían ser españoles de nacimiento, lo que provocó que muchos criollos se pasaran al bando de independientes. Esto generó descontento entre los nativos americanos que ocupaban cargos en el ejército realista, quienes, como se mencionó, se unieron al bando independentista conservando su rango y privilegios (Rey de Castro, 1995). Bolivia emergió como un nuevo país, pero con una marcada desigualdad en los derechos. Al proclamarse como nación independiente.

1.3.5. LA INDEPENDENCIA DE ESPAÑA CON MODELO COLONIAL

Bolivia mantuvo la estructura colonial y no promovió la igualdad de derechos en su sociedad. “La aristocracia criolla chapetona, que se integró con genuina convicción y en función de sus privilegios e intereses en las filas del ejército realista, no estaba dispuesta a renunciar a sus posiciones económicas ni sociales. Propietaria de las mejores y más extensas tierras, su existencia se fundamentaba en la continuidad de las formas feudales de la colonia, y se preparó para defender sus intereses por todos los medios. El año 1824 fue determinante, ya que los doctores y grandes terratenientes criollos de la aristocracia feudal modificaron de manera violenta pero estratégica sus convicciones y se presentaron públicamente como fervientes patriotas republicanos” (Valencia Vega,

1984). “La creación de Bolivia fue un producto de diez y seis años de revolución, guerras e intrigas, de casi 250 líderes insurgentes sólo 14 vieron al Alto Perú transformarse de manera real en la República de Bolivia. Fue una conclusión que podría haber sido alcanzada por la generación de 1809, los veteranos de la guerra, como Juana Azurduy de Padilla, los mestizos, las masas de indios, los honestos criollos tales como Antonio José de Sucre, y los españoles patriotas como Arenales. Pero, éstos fueron traicionados por la clase deshonesto que usurpó sus conceptos de 1809 y les dio vuelta para su propio beneficio” (Charles, 1989). Los excombatientes no obtuvieron pensiones vitalicias por su participación en la guerra, ni se les otorgaron tierras de manera perpetua, ni se les brindaron beneficios en la educación de sus descendientes. La mayoría de las mujeres que lucharon por la independencia fueron en gran medida ignoradas por el Estado. Al inicio de su existencia como nación, Bolivia enfrentó una situación económica desastrosa. “Al nacer Bolivia, a la vida independiente atravesaba una profunda crisis económica motivada por el efecto devastador de la guerra de independencia. Miles de minas fueron abandonadas y terminaron inundándose. A esto se añadía el alza en los costos de producción minera, las dificultades para importar azogue desde España, la escasez de mano de obra debido a la caída demográfica provocada por la guerra. La producción agropecuaria, artesanal y obrero también sufrieron los efectos de la guerra, a lo cual se sumó la competencia que inmediatamente surgió de la producción de los países vecinos. Esa situación condujo a que el tesoro de la nueva república se nutriera casi exclusivamente del tributo de la población indígena” (Sandoval Rodríguez, 1986). Bolivia, en su realidad práctica, se presentaba como un Estado caracterizado por desigualdades institucionalizadas. A pesar de haberse independizado, el país adoptó numerosas prácticas del sistema colonial. El racismo y el clasismo permeaban todos los niveles sociales, y la igualdad de derechos era inexistente. La esclavitud, aunque reconocida o al menos tolerada como un acto lícito, persistió hasta que, en 1850, el presidente Manuel Isidoro Belzu promulgó la abolición de la esclavitud para las personas de raza negra en Bolivia (Calderón Jemio, 1987). Posteriormente, en 1873, el presidente Tomás Frías estableció la Ley de la Enfiteusis, que prohibía la presencia de personas indígenas y de raza negra, conocidas como cholaje, en las calles, plazas y establecimientos de las áreas centrales y residenciales de las ciudades bolivianas. Estas personas solo podían llevar a cabo sus actividades personales y comerciales en los barrios indígenas, enfrentándose a sanciones de cárcel

y multas según la gravedad de las infracciones. Así, la igualdad de derechos no se encontraba reconocida de manera jurídica ni institucional. Bolivia comenzó a experimentar un desarrollo diferenciado al estilo de la República de Sudáfrica en el siglo XX. Siguiendo la política del dictador derrocado Mariano Melgarejo, que despojó a las comunidades indígenas de sus tierras, durante el gobierno de Tomás Frías se promulgó las leyes de ex vinculación. Estas leyes obligaban a los comunarios que poseían la propiedad colectiva de la tierra a venderla en parcelas individuales y a convertirse en peones o colonos de los nuevos propietarios. Además, los indígenas no tenían acceso a una educación adecuada de ningún tipo. Para tal fin, se establecieron "mesas revisadoras", comisiones que recorrían las áreas rurales para presionar a los indígenas a vender sus tierras en condiciones desfavorables.

En 1892, en el gobierno de Aniceto Arce, se aplasta la última rebelión chiriguana, realizando un genocidio de la etnia en la masacre de Kuruyuki, dejando en oferta las tierras del Chaco boliviano a emigrantes extranjeros; entre 1890 y 1920, la goma elástica o caucho se constituyó en el rubro de exportación más importante del país, pues, en ocasiones, su monto superó lo producido por el total de las exportaciones de plata, esta actividad económica demandaría mano de obra, a lo cual se tiene la siguiente afirmación: "La industria de la goma en el noroeste de Bolivia, significó, para muchos escritores bolivianos, un sistema de explotación inmisericorde de los trabajadores que eran llevados hasta allí con engaños y en condiciones de semi esclavitud, preferían gente de bajos recursos económicos, con hijos y sin instrucción académica, se les pagaba en boletas o recibos, que podían cambiar por ropa, alimentos y enseres de las tiendas o almacenes propiedad de sus mismos patrones. El desarrollo separado y otras políticas gubernamentales, en la sociedad boliviana, trajeron como consecuencia que las personas indígenas, de raza negra, de etnias amazónicas y del Chaco, sean vistas como sub-humanas, eternos menores de edad, por eso a los campesinos se los llamaba "hijo(a)", por ser incapaces de tener razonamiento propio, estudio o comportamiento; los indios urbanos, mestizos eran denominados "cholos(as)", lo peor de la sociedad, grandes bebedores de alcohol, irresponsables en el trabajo, serviles que necesitaban el apoyo de un padrino o compadre que los guíe a salir de su ignorancia e inmoralidad, sobre todo sexual, chola era sinónimo de amante del hombre casado, madre de hijos fuera del matrimonio.

Entre 1900 y 1920, un período caracterizado por la presidencia de líderes liberales en Bolivia, se establecieron importantes avances en el ámbito bancario y comercial, tanto a nivel nacional como internacional. Una de las reformas más significativas fue la implementación de la educación laica, que desplazó a la Iglesia Católica de la educación pública. Durante este tiempo, se inauguraron numerosas escuelas y colegios en todo el país, así como los primeros liceos destinados a la educación de niñas y jóvenes mujeres. Se contrató una misión pedagógica belga, liderada por George Rouma, que fundó la Escuela Nacional de Maestros (Vasquez Machicado, 1980). Asimismo, surgieron nuevas organizaciones proletarias y artesanales, como el Sindicato Central de Albañiles y Constructores (1924), la Unión de Trabajadores en Madera (1925) y la Federación de Artes Mecánicas (1926), junto con la Federación de Sastres (1927). Estas agrupaciones se convirtieron en abanderadas de la lucha por la implementación de la jornada laboral de ocho horas, un reclamo que generó constante agitación en las calles y en las fábricas, dado que las empresas no cumplían con la legislación vigente. Este contexto permitió que el anarquismo se posicionara como una corriente anticapitalista y defensora de las demandas de sectores marginados, promoviendo una identidad plebeya basada en la dignidad del trabajo y el derecho a la ciudadanía (Dunkerley, 1989).

Desde 1906 hasta 1949, los sindicatos se transformaron en la voz de aquellos que no estaban integrados en la ciudadanía boliviana, lo que resultó en una represión estatal que incluyó masacres, arrestos de líderes, encarcelamientos y un creciente malestar social. El costo de la lucha por las ocho horas de trabajo, así como por los derechos de las trabajadoras, se tradujo en muertos, heridos y perseguidos (Dunkerley, 1989). A pesar de estos esfuerzos, Bolivia no logró alcanzar la igualdad de derechos en su territorio. Durante la Guerra del Chaco, se evidenció la participación de numerosos combatientes bolivianos de diversas clases sociales.

Al concluir la Guerra del Chaco en 1935, la sociedad boliviana inició un proceso de introspección respecto a su identidad y función dentro del país, buscando redefinir su papel y reivindicar sus derechos civiles. En este contexto, el Presidente Gualberto Villarroel convocó una Convención Nacional en 1945, que puede considerarse como una continuación de la iniciativa promovida por su predecesor, Germán Busch, en 1938. Este evento subrayó la creciente inclinación hacia un enfoque estatista y social en

beneficio de los trabajadores asalariados. Las reformas constitucionales que se llevaron a cabo fueron las siguientes:

- Se determinó que la prima anual tendría un valor equivalente al salario de un mes.
- Se estableció que las empresas con más de 80 empleados debían proporcionarles vivienda y servicios médicos.
- Se aseguró la protección del fuero sindical para los líderes obreros, así como la estabilidad laboral y la inmunidad por sus acciones político-sindicales.
- Se instituyó el retiro voluntario con indemnización.
- La Constitución de 1938 fue sometida a una revisión minuciosa, conservando sus elementos fundamentales, especialmente en lo que respecta al constitucionalismo social.
- Se añadió a la Constitución el capítulo 9, que aborda el “Régimen de Familia”, estableciendo que la familia, la mujer y los hijos están bajo la protección del Estado, reafirmando la igualdad jurídica de todos los hijos, tanto legítimos como naturales.
- Se reconoció el matrimonio de hecho para las uniones de concubinato que duraran más de dos años o en caso de que existiera un hijo.
- Para salvaguardar a los inquilinos de escasos recursos, se promulgó la ley del inquilinato y la vivienda.
- Por primera vez se concedió el derecho al voto a las mujeres, aunque limitado a las elecciones municipales.
- El período presidencial se extendió de cuatro a seis años, sin posibilidad de reelección hasta transcurrido un período, aunque esta modificación no llegó a implementarse.
- Se Promulgó el Decreto de 5 de enero de 1944, similar a la Ley 1008 que señala: “Créase una Comisión investigadora de los delitos que, contra los altos intereses de la Nación, las normas de la ley y la moral hubiesen cometido las

autoridades del Estado, los ciudadanos en ejercicio de funciones públicas o particulares conexas con los negocios fiscales, y los dirigentes de las entidades estatales autónomas y semiautónomas. La Comisión funcionará con autonomía propia en sus investigaciones, manteniendo en reserva sus actividades hasta el momento de establecer conclusiones y dependiendo sola y directamente de la Excma. Junta de Gobierno”.

- Por ser aliado de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, se expropiaron los bienes de los súbditos del Eje, esto dio lugar a muchos atentados contra los derechos civiles, patrimonio y domicilio.

Se trataba de un avance significativo en la lucha por la igualdad de derechos en Bolivia. Un sector de la población comenzó a desempeñar un papel social más prominente, lo que generará resistencia, pero su comunidad exigirá una mayor equidad en los derechos civiles. Esta situación se enmarca en la perspectiva del ascenso de los indígenas, mestizos o cholos. El pensamiento sociológico que dominó en Bolivia hasta la victoria de la Revolución Nacional era de carácter positivista y aristocrático, ya que sostenía la supremacía de las élites de origen europeo sobre las masas mestizas e indígenas. El historiador cruceño Gabriel René Moreno fue uno de los principales difusores de estas ideas, junto con Nicomedes Antelo, un educador que pasó gran parte de su vida en Argentina y a quien Moreno consideraba su mentor. En esta misma dirección se encuentra más adelante Alcides Arguedas, reconocido por sus obras “Pueblo Enfermo” y “Raza de Bronce”. En el conjunto de esta literatura, se sostenía que los problemas del país derivaban del hibridismo racial, es decir, de la combinación de la sangre blanca con la indígena. Franz Tamayo, reconocido como uno de los más destacados indigenistas, exaltó las virtudes y la fortaleza de la raza aymará, pero también consideró al cholo como un elemento perjudicial para el país. Sin embargo, estas creencias perdieron credibilidad tras los acontecimientos de la Guerra del Chaco, en la que el ejército boliviano estuvo compuesto en su mayoría por mestizos e indígenas que defendieron con valentía la soberanía nacional. Su participación y actuación se convirtieron en un símbolo representativo del país. La literatura de la post-guerra reflejó estas realidades, como se observa en las obras literarias e históricas de Augusto Céspedes y en la narrativa de Carlos Medinaceli, autor de la novela “La Chascañawi”. Asimismo, se puede mencionar “Nacionalismo y Coloniaje” de Carlos Montenegro, considerado un

pensador perspicaz que sentó las bases teóricas de la revolución de 1952. Montenegro defendió la idea de una "alianza de clases" para enfrentar a un enemigo común externo, identificado como el imperialismo estadounidense. La alianza mencionada se fundamentaba en la acción del pueblo, predominantemente mestizo o cholo, que se convirtió en el eje central de las movilizaciones que culminaron en la victoria de abril de 1952. Los enérgicos movimientos obreros que emergieron en esta fase inicial de la revolución tuvieron su origen en la comunidad mestiza, la cual ha dejado una huella significativa en el desarrollo social del país. Con el paso del tiempo, el término cholo, que originalmente tenía una connotación negativa, ha evolucionado hasta transformarse en un símbolo y en la esencia de la identidad boliviana (Klein, 1992). Arturo Urquidí Morales, jurista y sociólogo originario de Cochabamba, es considerado el padre ideológico de la reforma agraria boliviana de 1953. A pesar de su formación marxista, no abogó por una vía socialista o estatista, sino que propuso la modernización del sector agrícola, superando el sistema semi-feudal existente mediante un capitalismo agrario que integrara a las masas campesinas.

1.3.6. EL PROCESO INCONCLUSO DE LA REVOLUCIÓN NACIONAL

La igualdad ante la ley y la igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos son condiciones fundamentales para la convivencia y el desarrollo de los pueblos. Sin embargo, la igualdad buscada por la Revolución Nacional de 1952 fue más allá de estas premisas. La Revolución se propuso eliminar situaciones de privilegio y de exclusión. La distribución de la tierra y la reforma agraria buscaban garantizar la igualdad ante la propiedad y el acceso a los recursos de producción. La nacionalización de las empresas de recursos estratégicos anhelaba asegurar el ingreso igualitario de los bolivianos por la explotación de las riquezas del país. La educación y la alfabetización habían de eliminar la desigualdad del conocimiento. La política laboral y social debía otorgar en forma igualitaria todos los beneficios que ofrece el avance económico.

El principio de igualdad no es un concepto único, sino que se desglosa en diversas dimensiones y matices que afectan a todos los aspectos de la vida social. La igualdad ante la ley es fundamental, ya que establece que todas las personas son tratadas de la misma manera en el sistema judicial, sin privilegios ni discriminaciones. Asimismo, la

igualdad de derechos y oportunidades ante el Estado busca garantizar que cada ciudadano tenga las mismas posibilidades de acceder a servicios, recursos y beneficios del gobierno, sin importar su origen, etnia o condición económica. Otro aspecto crucial es la igualdad de acceso a la educación, que asegura que todos, sin excepción alguna, tengan la oportunidad de recibir una formación académica de calidad, permitiendo que se desarrollen plenamente y contribuyan al bienestar de la sociedad. Además, la igualdad de participación en la vida política es esencial para que todos los ciudadanos se sientan representados e incluidos en la toma de decisiones que afectan sus vidas y sus comunidades. Cada uno de estos aspectos se ha convertido no solo en un principio fundamental, sino también en un discurso que cualquier régimen político ha considerado y aplicado, o al menos invocado, en su gestión y políticas públicas. En consecuencia, el análisis que se realice sobre la aplicación de estos principios deberá demostrar si han sido efectivamente aplicados en la práctica y en qué medida se ha logrado alcanzar una efectiva igualdad entre todos los bolivianos, así como las dificultades y obstáculos que aún persisten en el camino hacia una sociedad verdaderamente igualitaria.

En ese contexto, el período de la Revolución Nacional facilitó la legalización de derechos civiles, tales como el derecho al trabajo, fundamentado en normativas tanto internacionales como nacionales, la propiedad de la tierra a través de la reforma agraria, y la nacionalización de la gran minería, que se estableció como fuente de recursos para el país. Asimismo, se garantizó el derecho político de todos los ciudadanos a elegir y ser elegidos en cualquier nivel del gobierno del Estado boliviano. Sin embargo, estas medidas no constituyeron una solución definitiva, ya que la educación en todos sus niveles evidenciaba un clasismo lamentable en Bolivia. Los establecimientos educativos fiscales estaban destinados a la población más desfavorecida (indígenas, cholos y pobres), mientras que las instituciones educativas privadas eran reservadas para la élite blanca, de altos ingresos y con inclinaciones aristocráticas y pro extranjeras, que contaban con material didáctico con diseño más pedagógico, incluso con sus propias editoriales de libros. Desde la educación inicial hasta la formación profesional, los aspirantes a la Academia de Policías, al Colegio Militar del Ejército, a la Escuela Naval Militar y al Colegio Militar de Aviación debían ser de raza blanca y contar con familiares en el ámbito militar, además de poseer un alto poder adquisitivo. Una situación similar se observaba en la universidad católica, mientras que el sistema universitario estatal era

considerado como la universidad del pueblo. En las oficinas estatales, persistía un trato desigual hacia las personas provenientes de áreas rurales por parte de los funcionarios públicos, quienes discriminaban a indígenas, cholos, cambas, chapacos, así como a pobres, ancianos y mujeres. El atropello a los derechos civiles del ciudadano boliviano se ha vuelto una práctica habitual. En este contexto, un autor sostiene que: “El MNR fracasó, al menos en parte, ya que logró derrocar al antiguo régimen, pero ni este partido ni ninguna otra organización política ha sido capaz de establecer hasta el momento un nuevo orden que permita realizar el anhelo de un desarrollo acelerado. Por lo tanto, la revolución debe proseguir, ya que permanece inconclusa” (Malloy, 1989).

1.3.7. EL NEOLIBERALISMO Y LOS EMPLEADOS NO PERMANENTES

El principio de igualdad debe ser analizado, no sólo en función de una evaluación general de las políticas socioeconómicas. Aunque el primer momento de la evaluación sea de tal carácter, es necesario preguntarse si las políticas neoliberales han menoscabado estructuralmente la posibilidad de avanzar hacia la igualdad en Bolivia. Es decir, si el proceso de redistribución del ingreso y la riqueza, de generación de empleo de calidad, de mejora real y sostenida de la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación y vivienda, y de protección y restitución de los derechos sociales, se encuentra fuertemente limitado, o incluso anulado, por la lógica de la política de mercado y por la forma específica que ha adquirido dicha política.

Al respecto y haciendo referencia específicamente a este periodo se debe señalar que las políticas neoliberales, que se implementaron entre los años 1985 y 2005, surgieron a partir de un consenso entre la élite política del momento que favoreció un programa centrado en el mercado, que promovió la desprotección social, debilitó al Estado y buscó una notable reducción de la intervención económica en los distintos sectores. A lo largo de este periodo, el crecimiento del PIB se caracterizó por ser poco incluyente, lo que significó que los beneficios de este crecimiento no fueron distribuidos equitativamente entre la población, y la desigualdad distributiva se acentuó de manera alarmante (Catoggio & Quiroga, 2009). El principio de igualdad, más allá de los discursos formales que promovían la equidad, se vio afectado negativamente en tres dimensiones fundamentales: primero, con la reducción drástica del empleo, que se tradujo en una expansión del trabajo informal, que a su vez ofrecía condiciones precarias; segundo,

con la restricción de la cobertura de los servicios básicos esenciales para el bienestar de la población; y tercero, con la erosión significativa de los derechos sociales que habían sido adquiridos con esfuerzo y que eran cruciales para el desarrollo integral de los ciudadanos.

El Decreto Supremo 21060 dictado en agosto de 1985, trajo la libre contratación, donde la parte patronal contaba con una herramienta legal para limitar los derechos y beneficios logrados por la parte subalterna o los contratados, se permitió el despido inmediato, si bien este Decreto fue la base legal para establecer una estabilidad económica, que era urgente por la situación paupérrima del Estado boliviano, lo que permitió una reforma tributaria, una estabilización de la moneda del dólar estadounidense, pero en lo social, los empleados de todo tipo quedaron en desventaja legal frente a sus patrones, el despido masivo, como la relocalización de 60.000 mineros, cierre de empresas estatales, despido de empleados públicos, generó protestas, que fueron controladas por estados de sitio, que cada gobierno neoliberal aplicaba según su turno y sus medidas de políticas públicas. El sistema político neoliberal boliviano se fue desgastando, en sus 20 años de aplicación, (1985 a 2005), un Estado casi sin fuentes de ingresos, que quiso apoyarse una vez más en la tributación a la ciudadanía mediante un impuesto al salario, la aplicación de estados de sitio en forma reiterada, que cerraba toda posibilidad de diálogo entre Estado y sociedad, el desconocimiento de beneficios laborales para muchos profesionales que trabajaban en la Administración Pública como también en la Administración Privada, por medio de contratos de consultores en línea, y empleados que debían emitir factura para poder cobrar sus remuneraciones mensuales, una jubilación privada e incierta, y hasta cuestionada, además de los altos índices de corrupción en funcionarios públicos, cuestionamientos sobre la relación de elites de poder con cabecillas de los cárteles del narcotráfico, terminaron destruyendo el sistema político vigente. Donde la exigencia de una mucha mayor participación ciudadana en las decisiones del Estado, un auto gobierno en zonas regionales y sectoriales se hacía presente como una demanda de derechos ciudadanos. Fruto de este acto intencional ignorado, surgieron los partidos populistas CONDEPA y UCS, llamados la “Burguesía Chola”; es decir, cholos y gente del pueblo con plata, pero sin ancestros nobles o aristocráticos de la política tradicional boliviana, un analista político decía: Hemos dicho que estos movimientos de los cuales

el palenquismo y el marxismo constituyen su mejor realización, nacen, en primer lugar, en contra de los partidos y la política tradicional. Se insertan en la brecha abierta por esos partidos que no lograron articularse debidamente con amplios sectores pobres de la sociedad, sectores que, a su vez, lo asociaban con su situación de pobreza. Pero esos movimientos tienen una relación muy ambigua con el sistema democrático. De un lado, sus líderes no son precisamente de formación democrática. Nada de su pasado nos dice que la democracia fuese en ellos un valor central en sus actitudes; por el contrario, tienen tendencias autoritarias vinculadas al caudillismo (Lazarte, 1993).

El análisis sistemático de las políticas neoliberales en relación con el principio de igualdad, así como el examen minucioso de los efectos derivados de la aplicación de estas políticas en el contexto boliviano, nos permiten llegar a una conclusión significativa: el principio de igualdad formó parte integral de la agenda política del período neoliberal. Sin embargo, es crucial destacar que la promoción del libre mercado fue considerada el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos, lo que, lamentablemente, condujo a un aumento alarmante en los niveles de desigualdad tanto en términos de ingreso como de riqueza. Esta situación tuvo un impacto negativo en la calidad, la cantidad y los derechos asociados a los empleos que fueron generados en este marco económico, además de restringir el acceso a servicios básicos fundamentales y a una serie de otros derechos sociales que son esenciales para la dignidad humana. En consecuencia, aunque el marco constitucional del país incluía la igualdad como un principio fundamental de la vida pública y de la convivencia social, las políticas de mercado parecieron reforzar la desigualdad existente, actuando como el principal factor de vulnerabilidad y limitando severamente la capacidad de respuesta de aquellos sectores que han quedado excluidos y marginados en el proceso de desarrollo económico.

1.3.8. BOLIVIA Y LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS

La igualdad es un principio normativo fundamental que se traduce de manera clara en una obligación jurídica para los Estados, cuya finalidad es garantizarle a cada persona la situación más idónea y apropiada para su desarrollo integral y pleno. La protección de este derecho esencial y la defensa de los derechos colectivos de grupos en situación de vulnerabilidad fueron uno de los principales motores y catalizadores de la lucha

constante del pueblo boliviano por la revolución democrática y cultural, que tuvo su máxima y más significativa expresión en la Constitución Política del Estado, la cual fue promulgada el 7 de febrero de 2009. Esta norma fundamental ha incorporado el principio de igualdad, el cual ha sido desarrollado y enriquecido posteriormente por diversas leyes ordinarias, que han creado o reforzado mecanismos específicamente diseñados para garantizar su cumplimiento. Esto se ha complementado con la jurisprudencia constitucional y administrativa que ha ido evolucionando en este contexto. Sin embargo, las profundas y arraigadas desigualdades estructurales que afectan a la población boliviana en su conjunto hacen necesario un examen cuidadoso, minucioso y crítico de la implementación efectiva y real de dicho principio, para asegurar que todas las personas tengan igualdad de oportunidades y condiciones en todos los ámbitos de la vida.

La incorporación del principio de igualdad como fundamento de la no discriminación en un sentido amplio, a través de tratados internacionales y convenios ratificados por el Estado boliviano representa un proceso de gran relevancia y trascendencia, no solo en su dimensión teórica, sino también en aspectos prácticos, ya que se proyecta sobre las políticas públicas y sobre la creación de condiciones que permiten el ejercicio efectivo y el goce pleno de derechos fundamentales. Este proceso no es meramente simbólico, sino que tiene implicaciones profundas en la vida diaria de las personas, ya que busca cambiar realidades y mejorar situaciones que afectan a diversos grupos de la población. El verdadero desafío radica en poner en práctica el principio de igualdad mediante la implementación de políticas de desarrollo integrales que concreten y viabilicen el acceso a servicios esenciales como la salud y la educación, así como a oportunidades de trabajo y seguridad social. También se necesitan políticas que garanticen el derecho a una vivienda digna, a un sistema de justicia accesible y a todos los demás derechos que aseguran una vida digna y completa, todo esto en un marco que respete y promueva la diversidad cultural que caracteriza a la nación. Así, la igualdad se convierte en un eje transversal que debe guiar todas las acciones y decisiones en la implementación de políticas públicas, actuando como garantía para que cada individuo pueda disfrutar plenamente de su dignidad y derechos en un entorno que respete y valore sus diferencias.

Para llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre cómo este proceso de inclusión impacta las políticas públicas, resulta imprescindible investigar el sistema de igualdad respaldado por los tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado boliviano, así como las políticas diseñadas para asegurar la igualdad de derechos y oportunidades. El enfoque se centra en la aplicación del principio de igualdad y en el establecimiento de condiciones que faciliten el ejercicio de los derechos de manera equitativa, sin que exista discriminación alguna ni desventajas. En este contexto, es fundamental precisar la distinción entre la no discriminación y la igualdad de trato, conceptos que, aunque son complementarios, no son idénticos. La no discriminación representa un mandato universal y se extiende a todas las relaciones sociales. Por su parte, la igualdad de trato se refiere a que individuos en situaciones similares no sean sometidos a un tratamiento distinto. Cuando, debido a circunstancias de desventaja efectiva, se impone un tratamiento diferenciado, se persigue la garantía de la igualdad de oportunidades (Bernal Meza, 2019).

Los tratados y convenios de derecho internacional que abordan los derechos humanos en los que Bolivia participa activamente son múltiples y variados, y todos ellos coinciden en su valioso propósito de prohibir cualquier forma de discriminación, así como de fomentar la igualdad no solo de hechos, sino también de oportunidades. Estos instrumentos se enfocan en garantizar que no existan distinciones basadas en factores como la raza, el color de piel, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas, la situación económica, el estatus familiar, el lugar de nacimiento, y cualquier otra circunstancia que pueda influir en el trato que las personas reciben. Esta posición de igualdad está claramente expresada en un conjunto de documentos fundamentales que han sido adoptados en el ámbito internacional. Entre ellos se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destacándose en este contexto los artículos 2, 3, 26 y 27, que son particularmente significativos. De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece principios esenciales en sus artículos 2.2, 3, 7, 8.1 y 10, que deben ser tomados en cuenta para promover y proteger estos derechos. Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial es crucial, especialmente el artículo 1, que subraya la importancia de erradicar todas las formas de discriminación. También es esencial mencionar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer, donde se destacan los artículos 1, 2 y 11, que abordan la necesidad de eliminar discriminaciones específicas que afectan a las mujeres. Además, la Convención sobre los Derechos del Niño resalta la importancia del artículo 2, que enfatiza que todos los niños deben ser protegidos sin distinción alguna. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también incluye el artículo 2, que juega un papel significativo en la promoción de los derechos de este grupo. Por último, la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluye los artículos 1 y 24, que son especialmente relevantes para proteger y asegurar los derechos humanos en la región. En resumen, todos estos instrumentos internacionales son esenciales para asegurar la construcción de una sociedad más justa y equitativa, donde se respete y se promueva de manera efectiva los derechos de todas las personas, sin ninguna excepción.

De forma más precisa se puede señalar que la constante búsqueda por aplicar efectivamente el derecho de igualdad se sustenta en las convenciones sociales, donde hombres y mujeres tienen distintos deberes para con la sociedad, a nivel de género, pero igualdad de derechos. Por ejemplo, el mandato de la OIT de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo está consagrado en su Constitución y fue proyectado en las normas internacionales del trabajo pertinentes. Los cuatro Convenios clave de la OIT son: el Convenio (núm. 100) sobre igualdad de remuneración (1951), el Convenio (núm. 111) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), el Convenio (núm. 156) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y el Convenio (núm. 183) sobre la protección de la maternidad (2000). Los Convenios 100 y 111 también se cuentan entre los ocho Convenios fundamentales de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El mandato de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con la igualdad de género se ve fortalecido por las resoluciones pertinentes adoptadas por su máximo órgano decisorial, la Conferencia Internacional del Trabajo. La más reciente de estas resoluciones es la que aborda la igualdad de género como un componente fundamental del trabajo decente, aprobada en junio de 2009, así como la resolución sobre la promoción de la igualdad de género, la equidad salarial y la protección de la maternidad, adoptada en junio de 2004. En marzo de 2005, el Consejo de Administración decidió que se debía integrar la perspectiva de género en la cooperación

técnica. Además, el compromiso de la OIT en materia de igualdad de género se encuentra respaldado por una variedad de instrumentos internacionales que promueven la equidad entre mujeres y hombres. Entre estos, se destacan la Carta de las Naciones Unidas, diversas resoluciones de la Asamblea General, las conclusiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la integración de la perspectiva de género, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y su seguimiento, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La política de la OIT en este ámbito, delineada en la Circular núm. 564 (1999) del Director General, insta a implementar medidas que se complementen mutuamente para fomentar la igualdad de género tanto en el personal como en la esencia y estructura de la Organización. La integración de la igualdad de género en todas las actividades de la OIT es fundamental para alcanzar este objetivo. En este contexto, la Oficina para la Igualdad de Género proporciona apoyo en todos los niveles de la organización. La promoción de la igualdad de género está reflejada en el Programa y Presupuesto de la OIT, siendo responsabilidad de toda la Organización su implementación. La estrategia general se centra en aumentar la inclusión de la perspectiva de género en todos los programas de la OIT, abarcando los Programas de trabajo decente por país y las políticas nacionales dirigidas a la erradicación de la pobreza. A través de la colaboración de sus expertos en género y los puntos focales, la OIT asiste a sus mandantes en este proceso. En los programas clave se han integrado indicadores que consideran la perspectiva de género, alineándose con los objetivos estratégicos de la OIT y asegurando así la rendición de cuentas. El enfoque de la OIT en la incorporación de consideraciones de género es dual y se fundamenta en análisis que investigan las necesidades e intereses específicos, a menudo divergentes, de mujeres y hombres en el ámbito laboral. La conciencia sobre las diferencias en necesidades e intereses se integra en todas las políticas, programas y proyectos, así como en las estructuras y mecanismos institucionales. En situaciones donde las desigualdades son marcadas o profundamente arraigadas, se implementan medidas específicas dirigidas a uno de los géneros, involucrando a mujeres y hombres, ya sea de manera separada o conjunta, o a través de iniciativas diseñadas explícitamente para abordar estas desigualdades. Si es necesario, la inclusión puede implicar acciones concretas en el ámbito de género. La Organización ha desarrollado un Plan de Acción de la OIT sobre igualdad de género para el período 2010-2015, que pone en práctica la

política de la OIT de 1999 en relación con la igualdad de género. Este Plan de Acción también promueve una implementación efectiva y con enfoque de género del Programa de Trabajo Decente, de acuerdo con la Resolución de junio de 2009 que establece la igualdad de género como un elemento central del trabajo decente. Las cinco Oficinas Regionales de la OIT, así como las oficinas subregionales y nacionales, han formulado sus propias políticas y estrategias en este ámbito, adaptándolas a sus contextos regionales y nacionales específicos. La finalidad es impulsar la igualdad entre mujeres y hombres de manera más efectiva en los programas pertinentes, en particular en los Programas de Trabajo Decente por país (PTDP). Este programa se caracteriza por su enfoque transversal, lo que garantiza una ejecución efectiva a través de políticas e intervenciones institucionales que sean integradas y coordinadas. Esto conlleva la definición de varios objetivos estratégicos, tales como la promoción de derechos fundamentales, la creación de empleo, la protección social y el diálogo social. Implementar un enfoque integrado que contemple la igualdad de género y el trabajo decente es parte esencial de este proceso, lo que se traduce, por ejemplo, en la búsqueda de una mayor igualdad en las oportunidades laborales mediante la adopción de medidas que faciliten el acceso de las mujeres a la educación, la formación profesional y la atención de salud. Asimismo, es crucial considerar el rol de las mujeres en la economía del cuidado, promoviendo medidas que permitan la conciliación entre la vida laboral y familiar, así como incentivos en el ámbito laboral para servicios de guardería y licencias parentales. Según Wilma Amusquivar, “la exacerbación de estas diferencias biológicas divide a la sociedad en dos grandes grupos, una división que atraviesa las clases sociales y cualquier otra segmentación social” (Reygadas, 2008). La cultura desempeña un papel fundamental en la proyección de las diferencias de género en todos los aspectos de la vida social, asignando a hombres y mujeres distintas vestimentas, roles sociales y maneras de pensar, sentir y actuar. En este contexto, lo masculino es valorado positivamente, mientras que lo femenino es menospreciado, ya que no se considera en la evaluación del trabajo productivo del país, carece de reconocimiento social y no recibe una remuneración adecuada. El ciudadano, como sujeto de la democracia, es visto como un individuo moral y legal, portador de derechos y responsable de su ejercicio. En este marco, la democracia entiende al individuo como un ser capaz de elegir entre diversas opciones, asumiendo las consecuencias de sus decisiones de manera responsable, es decir, como un ser autónomo, racional y

responsable. Esta visión del ser humano no es solo filosófica y moral, sino también legal; reconoce al individuo como titular de derechos subjetivos que son protegidos y garantizados por el sistema jurídico. En esta visión del individuo, los derechos no derivan de la posición que ocupa en la jerarquía social, sino de su capacidad para comprometerse, de manera voluntaria y responsable, a cumplir las obligaciones que libremente acepta, lo que le confiere el derecho a exigir el cumplimiento de dichas obligaciones. Así, la ciudadanía se manifiesta como una forma de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos actuales se traduce en los derechos y responsabilidades que todos los individuos poseen en virtud de su pertenencia a un Estado nacional (PNUD, 2004). A pesar de la creciente diversidad de enfoques sobre la ciudadanía, se puede identificar una tendencia aún predominante que parte de un modelo ideal de sociedad al que se debe aspirar. Desde esta perspectiva, la ciudadanía se define como un conjunto de derechos vinculados, por un lado, a la democracia como régimen político y, por otro, a la estructura institucional del Estado, lo que implica un modelo de organización del poder que relaciona de manera inseparable el régimen democrático, el Estado y la ciudadanía (PNUD, 2004). Un aspecto fundamental de esta definición de ciudadanía se refiere al estatus o condición legal de los individuos como titulares de derechos reconocidos y garantizados por el Estado. El análisis de la ciudadanía desde la perspectiva de la consolidación del régimen político y la condición democrática del Estado se enfoca en las características fundamentales del marco institucional que se relaciona tanto con el régimen como con el aparato estatal. Este enfoque, propio de las ciencias políticas, se fundamenta en un modelo de democracia que permite, a través de un análisis comparativo y ciertos indicadores, evaluar los avances de las sociedades en desarrollo y las democracias recientes. En este sentido, el informe del PNUD destaca dos elementos clave de la democracia: primero, la realización de elecciones limpias e institucionales, y segundo, la inclusión política. Asimismo, el documento establece dos componentes esenciales del Estado democrático. En primer lugar, se establece un sistema legal que no solo sanciona, sino que también protege los derechos y libertades políticas. En segundo lugar, se define un sistema jurídico que estipula que ninguna persona o entidad tiene la facultad de anular o suspender los efectos de la ley, ni de eludir su alcance. La clasificación de derechos presentada por Marshall (1950) es fundamental para los estudios que examinan la ciudadanía como un estatus. A partir de su análisis de la

experiencia histórica en Inglaterra, Marshall identificó tres categorías de derechos de ciudadanía: civiles, políticos y sociales. Estas categorías representan tres "generaciones" que reflejan un proceso acumulativo de expansión y complementación de derechos. 1.- Los "derechos civiles" aseguran la libertad individual, incluyendo el derecho a la movilidad, a la libre expresión, a la propiedad privada, a la celebración de contratos válidos y al acceso a la justicia. Las instituciones que se relacionan con estos derechos son las cortes de justicia. 2.- Los "derechos políticos" se enfocan en fomentar la participación en la esfera pública, tanto en instituciones representativas como votantes y representantes, así como en el derecho a asociarse para la defensa de intereses comunes. Las instituciones correspondientes a estos derechos son la Asamblea Plurinacional (Parlamento), las asambleas departamentales y los consejos municipales. 3.- Los "derechos sociales" aseguran, en última instancia, la protección y un nivel mínimo de bienestar económico que se alinea con los estándares establecidos en la sociedad a la que pertenece el individuo. Las instituciones más relevantes en relación con este derecho incluyen el Estado de Bienestar, así como los sistemas de educación y salud, entre otros servicios sociales. En Bolivia, todas las personas residentes son titulares de derechos civiles en todo el territorio nacional. La relación entre el Estado y la sociedad, y viceversa, constituye un argumento fundamental para promover una mayor equidad en el acceso a derechos. Un principio esencial en la concepción de la ciudadanía es que las instituciones y prácticas tanto estatales como sociales juegan un papel crucial en la delimitación de los espacios donde se ejercen y demandan derechos. Las dinámicas sociales y la formación de individuos, entendidos como integrantes de la comunidad política y, por ende, con derechos, influyen y determinan los procesos de creación de instituciones públicas, la consagración de derechos legales y las prácticas del Estado.

De manera similar, las políticas y prácticas estatales configuran el desempeño de los actores sociales y su implicación en la política. En este marco, se investiga la evolución del Estado como parte integral de la sociedad y se establece la relación entre ambos. Esta relación se manifiesta a través de una influencia bidireccional: las acciones estatales, por un lado, y las prácticas de resistencia, interpelación y negociación de los actores sociales, por otro. No obstante, las interacciones entre el Estado y la sociedad no se limitan a la negación o el rechazo. Existe una variedad de estrategias que las

organizaciones sociales movilizadas utilizan en su relación con el Estado. En el caso de Bolivia, en las últimas dos décadas, la implementación de leyes que han ampliado la participación en los asuntos públicos no ha eliminado la confrontación respecto a otras normativas y políticas públicas que se consideran retrocesos en los derechos ciudadanos. Los cambios en el Estado deben ser contextualizados dentro del entorno social y político que configura los espacios públicos, los cuales reflejan la distribución del poder en la sociedad. En este marco, es esencial considerar cómo la ciudadanía y la exigencia, así como el ejercicio de derechos, están intrínsecamente vinculados a los procesos de expansión y contracción de los derechos que el Estado concede de manera institucional. La adquisición de derechos no se desarrolla de manera lineal en términos de "acumulación". La experiencia boliviana de los últimos 20 años ilustra claramente que la expansión de algunos derechos y la reducción de otros son parte de un proceso más amplio que incluye la formación y reforma del Estado, así como la creación de espacios públicos donde se han originado luchas y demandas por derechos, ya sea en forma de resistencia o aceptación. La acción de otorgar derechos y permitir su ejercicio posiciona al Estado como la autoridad que clasifica a personas y organizaciones como sujetos legales y miembros de la comunidad nacional. Esto implica que el derecho a poseer derechos y el acceso a los recursos públicos están condicionados por el Estado. Este, a su vez, influye en la creación de esferas públicas y en la forma en que los individuos y grupos entienden su papel como participantes activos en la comunidad política nacional. De esta manera, al establecer subordinaciones, el Estado genera tanto un efecto de interiorización en ciertos contextos como de empoderamiento en otros. Los actores sociales, por su parte, se sienten "más ciudadanos" en algunas interacciones con el Estado y "menos ciudadanos" en otras. La desigualdad y la jerarquía actúan como principios organizativos. Más allá de los postulados de igualdad del liberalismo clásico, la desigualdad y la jerarquía constituyeron los ejes fundamentales de las relaciones sociales y de las concepciones sobre el mundo y la sociedad en el emergente Estado republicano de Bolivia. Diversos estudios, indican que la perspectiva y mentalidad predominantes se basaban en la noción de que los hombres eran "naturalmente" desiguales y de que la sociedad se concebía como un sistema jerárquico de órdenes y clases, estructurado por relaciones de parentesco y familiares, donde las relaciones personales desempeñaban (y debían desempeñar) un papel crucial (Instituto de Estudios Bolivianos, 2007). La estructura jerárquica de las relaciones sociales y la

percepción de desigualdad entre los hombres han influido en las interacciones diarias entre individuos y grupos sociales, así como en la relación entre la sociedad y el Estado. A pesar de las diferencias en cuanto a las bases socio-históricas que explican la tensión entre el principio de igualdad y el de desigualdad y jerarquía en la formación social y estatal, existe un consenso en que el sistema estatal boliviano ha articulado, restablecido y normado las desigualdades sociales y las relaciones jerárquicas.

1.3.9. ZONAS DE IGUALDAD DE DERECHOS

Una de las aspiraciones más genuinas y universales de la humanidad, que ha perdurado a lo largo del tiempo y en diferentes culturas, es la búsqueda incesante de la igualdad en el goce pleno de los derechos fundamentales; en el caso específico boliviano, el artículo 14 de la Constitución Política del Estado establece de manera clara y contundente el derecho a la igualdad y la obligación que tiene el Estado de construir y promover zonas de igualdad que sean accesibles y disponibles para todos los ciudadanos, garantizando que en estas zonas se eliminen, de manera efectiva y con políticas adecuadas, tanto la discriminación como la exclusión que han perpetuado diversas formas de desigualdad a lo largo de la historia. Estas previsiones atentas y necesarias surgen como una respuesta a la larga y dolorosa historia de exclusión y discriminación sufrida por diversos grupos y sectores de la población en Bolivia, incluidos aquellos cuyos derechos han sido sistemáticamente vulnerados y olvidados en muchas ocasiones. El reconocimiento de estas injusticias ha sido crucial y parte de un esfuerzo más amplio, dado que las desigualdades han ido afectando de manera significativa la vida del país y han profundizado la cohesión social entre sus habitantes, contribuyendo a la formación de un tejido social marcado por tensiones y divisiones que aún persisten y que necesitan ser abordadas con urgencia.

El proceso de construcción de zonas de igualdad está sustentado de manera fundamental en el derecho de igualdad. Este derecho es esencial para la cohesión social y el desarrollo equitativo de una sociedad que busca ser más justa. Sin embargo, es importante señalar que la Constitución y la legislación actuales carecen de un desarrollo técnico detallado y específico que realmente oriente de manera efectiva el accionar de los diferentes poderes del Estado, el sistema boliviano de justicia, las entidades públicas que operan tanto a nivel central como territorial, así como la administración pública en

su conjunto y la gestión y operación de las diversas instituciones privadas. Esta carencia significativa de un marco normativo técnico robusto y claro se convierte en un obstáculo serio y considerable para el cumplimiento del deber estatal de garantizar el derecho a la igualdad y, por ende, para la construcción efectiva de zonas de igualdad. Además, el desarrollo normativo e instrumental necesario para esta construcción se enfrenta a múltiples y diversas formas de resistencia provenientes de sectores sociales, políticos y económicos que, en su mayoría, consideran incorrecta la idea de que brindar atención preferente o reconocer derechos específicos a grupos y sectores que han sido históricamente discriminados y excluidos produzca una dinámica de trato desigual. Para estos sectores, este enfoque se manifiesta como una forma de discriminación inversa, una percepción que genera complicaciones adicionales en el proceso de implementar políticas y prácticas que promuevan la igualación de oportunidades y derechos en la sociedad.

El fundamento jurídico del derecho a la igualdad en Bolivia se origina en un amplio conjunto de normas, principios y valores consagrados en la Constitución Política del Estado y en el marco legal nacional. Estas disposiciones constitutivas expresan de manera clara y contundente la obligación tanto del Estado como de la sociedad en su conjunto de garantizar, promover y salvaguardar la igualdad entre todos los ciudadanos, así como de erradicar de forma activa y efectiva las prácticas que transgreden esta igualdad y que comprometen su ejercicio. En este contexto, las normativas y la jurisprudencia asociada permiten definir con precisión los conceptos relacionados con las zonas de igualdad, describiendo los diversos criterios que son pertinentes para su adecuada delimitación y estableciendo los mecanismos necesarios que faciliten la ordenación o institucionalización de áreas, territorios o grupos sociales que requieren atención particular. Esta atención resulta esencial para asegurar el pleno respeto del derecho a la igualdad, tanto en lo que respecta al disfrute de los derechos individuales que corresponden a cada persona, como en relación con aquellos derechos que, por su naturaleza intrínseca, poseen una dimensión colectiva que impacta a grupos enteros dentro de la sociedad (Barrancos Rojas, Tutela reforzada de los derechos fundamentales de grupos vulnerables en Bolivia: Entre la abstracción normativa y los desafíos de su concreción judicial, 2025). En síntesis, la defensa de la igualdad en

Bolivia se fundamenta, por ende, en un marco normativo sólido y en un compromiso institucional orientado hacia un desarrollo social más justo y equitativo.

La posibilidad de instaurar "zonas de igualdad" constituye un referente normativo significativo que orienta las políticas públicas hacia la consecución de oficinas gubernamentales que sean espacios libres de discriminación. Esto asegura que todas las personas, sin distinción de su posición social, se sientan incluidas y respetadas como miembros iguales de la comunidad política. A pesar de los progresos realizados en varias instituciones del Estado, como el SEGIP, que desde 2009 ha reemplazado a las oficinas de identificación nacional, desvinculándose de la Policía Nacional y permitiendo un proceso más rápido y eficiente para la obtención de cédulas de identidad, existen interacciones concretas que se desvían de este ideal. En las oficinas públicas, se manifiestan prácticas que generan desigualdad, lo que anula el valor de los derechos formales y dificulta que los individuos actúen en función de ellos. Aunque las prácticas institucionales son constantemente renegociadas y modificadas en las interacciones entre funcionarios y ciudadanos, estas relaciones tienden a persistir en el tiempo. Por lo tanto, sin la implementación de acciones que fortalezcan la estructura organizacional y cultural de las oficinas de atención al público, algunas de las cuales pertenecen al Estado, se corre el riesgo de que se reproduzcan interacciones que, de manera aún más marcada, interiorizan efectos adversos, perjudicando la autoestima y debilitando la experiencia del ciudadano como individuo. Este aspecto es fundamental para asegurar la igualdad de derechos en el contexto nacional. Las interacciones cotidianas son cruciales en la formación de las nociones y experiencias relacionadas con los derechos ciudadanos. En este sentido, es importante analizar no solo los arreglos institucionales que determinan los derechos y deberes de JURE entre los ciudadanos y el Estado, sino también la importancia de estas relaciones directas. En la práctica, se establece un conjunto de derechos y obligaciones que define los procesos de inclusión y exclusión en las comunidades políticas, incluido el Estado. En las relaciones interpersonales, surgen expectativas y obligaciones que, aunque pueden ser imprecisas, son profundamente sentidas y se convierten en indicadores del respeto, la consideración y la dignidad que las personas se brindan entre sí (Brown & Coloma, 1996). A través de las interacciones directas, los actores sociales aprenden a reconocer los comportamientos que reflejan un estatus superior o inferior, lo que les permite agudizar

su percepción respecto al trato de desdén y respeto. En algunas sociedades, las jerarquías sociales se manifiestan a través de actos que desigualan a los individuos, sin establecer límites sobre las demandas que una persona en posición de autoridad puede hacer a su subordinado. En otras, las relaciones de autoridad están más claramente delineadas y representan solo una faceta de las interacciones. En los contextos recientes, la asimetría inherente a los encuentros específicos no elimina la dimensión de igualdad, la cual se manifiesta de manera expresiva y pragmática a través de gestos, palabras y normas de comportamiento (Brown & Coloma, 1996).

En síntesis, se puede señalar que la investigación arriba a los siguientes resultados:

Un Estado más inclusivo.- En el Estado Plurinacional de Bolivia, avanzó mucho jurídicamente en el ejercicio de derechos humanos, tanto en su Constitución actual (artículos 8 y 9); como están vigentes las Leyes contra el racismo y toda forma de discriminación, la de los derechos de las personas GLTBI+; pero aún no ha desaparecido la desigualdad de derechos que generan algunas instituciones del Estado en su relación con la ciudadanía, por ejemplos las personas GLTBI+, son estigmatizadas como seres malditos y condenados por Dios en distintas iglesias cristianas como en otras instancias, debiendo recurrir a la prostitución como medio de supervivencia cotidiana.

Todavía hay prácticas discriminatorias.- Una estructura social institucionalizada se reparte dentro de la Administración Pública, las instituciones educativas, religiosas, deportivas, donde hay discriminadores y discriminados; hechos que se deben superar como sociedad que se auto califica como civilizada y postmoderna del siglo XXI, pero el propio Estado boliviano, en su mismo organismo administrativo, fomenta la discriminación laboral, contratando personal sin derecho a ningún beneficio social, además de presentar factura para poder cobrar su salario, pese a que en muchos casos la exigencia hacia estos operarios es más estricta y detallada.

Desaparición de instituciones patrimoniales de grupos.- Las instituciones académicas militares, policiales y hasta de la cancillería, ya no son patrimonio de personas de raza blanca, con apellidos de ciertas familias, rasgos físicos como un mínimo de altura y formas de hablar, ya son cosa del pasado; pero aún sucede que

muchos uniformados asumen en su vida personal, conductas de individuos con mayores derechos que el resto de la población.

Mayores instrumentos para fomentar la igualdad de derechos.- La igualdad de derechos está constituida en la legislación boliviana, es practicada mediante carteles de “todos somos iguales ante la ley”, en todas las oficinas públicas del país, la prohibición de calendarios y otros objetos decorativos con íconos de mujeres desnudas que generan cosificación de este sexo, como similar comportamiento se observa también en lugares privados como instituciones deportivas gastronómicas, financieras, de profesionalización y una amplia gama, no logran aún la erradicación total de la discriminación que se presenta en la desigualdad de derechos civiles.

Superar la visión y cultura discriminatoria.- Bolivia, debe superar su visión colonial de su misma población, donde se debe superar un sistema intangible de clases sociales que se siente en su vida cotidiana, como expresiones de racismo dentro del campo político principalmente, como también en instituciones ministeriales, de gobierno regional, como en organizaciones educativas, que son las llamadas a mostrar un ejercicio de la igualdad de derechos.

Construir la igualdad de derechos.- La igualdad debe ser construida por la población de forma cotidiana, pero también el Estado debe potenciar que su población profese la igualdad de derechos, donde la educación mixta busca que los varones respeten a sus compañeras mujeres, ahora falta que la escuela se convierta en un taller o fábrica, como decía Simón Rodríguez, para que los futuros ciudadanos comprendan que es una responsabilidad grupal, además del respeto y la valoración del esfuerzo ajeno; donde se evalúe la eficiencia y la cantidad de resultados logrados, que generen remuneración más equánimes como justas a la totalidad de los empleados públicos incluidos los consultores en línea.

1.4. DISCUSIÓN

La construcción del derecho de igualdad en Bolivia se comprende de manera más completa al considerar su desarrollo dentro del contexto de un largo y trascendental recorrido histórico en el que se ha llevado a cabo un reconocimiento vital y fundamental de la pluralidad cultural que está presente en la sociedad, así como de la continua,

persistente y tenaz lucha por alcanzar la igualdad sustantiva entre todos los ciudadanos bolivianos, independientemente de su origen, raza, género u otros factores distintivos. Este largo y complejo proceso de conformación social y jurídica ha sido acompañado por la propuesta institucional y jurídica que ha surgido a partir de la promulgación de la Constitución de 2009, la cual representa un hito fundamental e indispensable en la historia legal y política del país. En lo que refiere al tema y sus disposiciones, este importante y trascendental documento legal no solo recoge la importancia central que la igualdad tiene en la sociedad boliviana actual, sino que también, en distintos grados y formas, establece mecanismos específicos y concretos, claros y precisos, destinados a la promoción efectiva del principio de igualdad en diversas áreas de la vida pública y privada. Este análisis exhaustivo y detallado, el cual se estructura de manera comparativa en relación con países vecinos y con los estándares internacionales de derechos humanos, pone de manifiesto tanto los logros alcanzados en el camino hacia la igualdad como los límites, matices y obstáculos que aún persisten en la construcción efectiva de este derecho fundamental y esencial. Considerar estas dinámicas es crucial y muy necesario para evaluar cómo estos elementos se interrelacionan y afectan entre sí en el contexto boliviano, ya que ello determina en gran medida el avance y desarrollo en la consolidación de un estado más justo, equitativo, plural y democrático para todos los ciudadanos sin excepción.

La construcción histórica y jurídica del derecho de igualdad en Bolivia se fundamenta en una concepción integral y compleja de la noción misma, dado su intrínseco vínculo con la pluralidad cultural del país y por la participación activa que debe tener la diversidad étnica, cultural y de género en los procesos de toma de decisiones.

A partir de esta base, se entiende que el derecho a la igualdad no solo constituye un derecho fundamental, sino que también se asegura el respeto a su ejercicio y goce a través de un marco normativo sólido y bien estructurado. Este marco no solo promueve, sino que también exige, mediante políticas públicas adecuadas y acciones afirmativas, un acceso equitativo a oportunidades, recursos y servicios que permitan a los individuos y grupos superar las condiciones de marginación y exclusión que han enfrentado sectores históricamente discriminados y vulnerables.

El reconocimiento de la diversidad y del pluralismo ha sido también considerado como un rasgo distintivo por parte de la comunidad internacional, la cual ha incentivado que se construyan mecanismos de participación efectivas en varios niveles y ámbitos, a fin de garantizar la voz y representación de estos sectores en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan directamente y que son cruciales para su integración plena en la sociedad boliviana.

La promoción y protección de la igualdad en Bolivia se encuentra sustentada en una variedad de mecanismos jurídicos que, aunque en muchos casos no abordan de manera específica este derecho fundamental, han sido elaborados e implementados con meticulosidad dentro del marco del Estado Plurinacional, con el propósito de erradicar la discriminación y la desigualdad que históricamente han afectado a distintos grupos. En este contexto, el análisis se centra en tres categorías de instrumentos que resultan esenciales para este fin: en primer lugar, se presentan los sistemas de derechos fundamentales y garantías, los cuales establecen prohibiciones claras y sanciones a la discriminación, incluyendo la discriminación múltiple, garantizando así que estos principios sean llevados a la práctica de manera efectiva; en segundo lugar, se resalta la intervención del Estado en el ámbito de las políticas públicas y la implementación de políticas de acción afirmativa, que están dirigidas a mitigar las desigualdades históricas y a promover el ejercicio pleno del derecho a la igualdad para aquellos grupos y sectores que han estado tradicionalmente en situaciones de desventaja; y, finalmente, es pertinente subrayar la institucionalidad de la participación ciudadana, la cual persigue asegurar el pluralismo y fomentar la inclusión en todos los estratos de la sociedad, contribuyendo de esta manera a la consolidación de un moderno Estado Plurinacional que respete y celebre la diversidad de su población.

Las políticas públicas representan un elemento fundamental y vertebral dentro del marco constitucional destinado a la promoción del derecho de igualdad. En este contexto, cabe destacar que la Constitución boliviana establece de manera clara que el Estado tiene la responsabilidad de promover acciones afirmativas que estén dirigidas a reducir las desigualdades que actualmente existen por diversas razones, tales como género, etnia, región, condición económica, así como la capacidad o discapacidad de las personas. En este marco, la Ley N° 732 de 4 de febrero de 2016, que establece “El régimen de

promoción de la igualdad y la no discriminación en el Estado Plurinacional de Bolivia”, tiene como propósito fundamental crear las condiciones necesarias que permitan que la igualdad y la no discriminación sean elementos sustantivos y esenciales en la construcción de una nueva sociedad, así como en la edificación de un nuevo Estado. Esta ley busca, en este sentido, garantizar y promover tanto la igualdad como la no discriminación, considerándolas principios rectores que deben regir todos los niveles del Estado Plurinacional. Para ello, se implementará la adopción de diversas políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo que incorporen un enfoque de igualdad, asegurando así que todos los individuos y grupos en situación de vulnerabilidad sean tomados en cuenta y reciban el apoyo necesario para alcanzar una verdadera equidad en la sociedad.

Si bien se ha producido un desarrollo normativo favorable que ha propiciado un avance significativo para la construcción de un orden jurídico igualitario en nuestra sociedad, resulta factible y beneficioso formular propuestas concretas que, de ser implementadas de manera adecuada y efectiva, contribuirían de forma sistemática y contundente a fortalecer y consolidar dicho proceso de transformación. En primer lugar, resultaría no solo apropiada, sino definitivamente fundamental la elaboración de un diagnóstico exhaustivo y minucioso de los grados de cumplimiento de las directrices establecidas en diversas leyes cruciales y de significado trascendental, tales como la Ley General de Derechos y Políticas de Igualdad y Equidad, la Ley de Comunidades Afectadas por la Actividad Minera, así como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Este diagnóstico, tan importante y necesario, debería ser presentado de forma detallada y con suficiente antelación a la Asamblea Legislativa Plurinacional, permitiendo que el análisis se convierta en un insumo valioso y práctico para la adecuada toma de decisiones que puedan impactar de manera positiva en la implementación de políticas públicas. Asimismo, sería esencial la elaboración de lineamientos claros y específicos para la ejecución de políticas públicas efectivas que garanticen y promuevan el derecho de igualdad, los cuales deben estar reflejados y alineados con las directivas aprobadas por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en el año 2015, asegurando así que se avance en la correcta y efectiva implementación de estas políticas en nuestra realidad

cotidiana, con el objetivo de alcanzar una genuina igualdad de oportunidades para todos.

A través de un análisis normativo y comparativo de los distintos mecanismos jurídicos que fomentan el derecho a la igualdad en Bolivia, se pueden articular las siguientes consideraciones pertinentes y de relevancia. La edificación institucional del derecho a la igualdad en el país ha constituido uno de los logros más significativos y destacados de las últimas dos décadas, marcando una transformación considerable en la realidad social y política. La creación de un marco de derechos fundamentales que asegura la igualdad de todas las personas ante la ley y prohíbe cualquier forma de discriminación representa un pilar fundamental de la nueva Constitución Política del Estado boliviano.

La ratificación de los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos por parte de Bolivia, así como su integración a los diversos marcos institucionales, jurídicos y normativos del país, han conferido a la nación una estructura sólida que, a pesar de sus limitaciones intrínsecas y la falta de consenso absoluto sobre su aplicación en diferentes ámbitos, ha permitido establecer las bases esenciales para un mayor nivel de igualdad y equidad en la sociedad. La evolución de estas instituciones y el compromiso con la promoción del derecho a la igualdad son elementos cruciales para el desarrollo social y para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

No obstante, los avances en la construcción del derecho a la igualdad son parciales y presentan importantes carencias; además, enfrentan serios retos que no pueden ser obviados. En lo que respecta a la igualdad formal, persisten tanto la incapacidad como la falta de voluntad política para hacer efectivas las disposiciones constitucionales que garantizan un acceso equitativo de todas las personas a los mismos derechos, deberes y oportunidades. Asimismo, se añade a esta situación la ineficacia de los mecanismos de protección existentes, que resultan en una falta de aplicación que debe ser corregida.

En el ámbito de la igualdad sustantiva, las políticas de acción afirmativa continúan siendo insuficientes y no logran satisfacer las necesidades de todos los grupos marginados. Partiendo del reconocimiento de la diversidad del país, su pluralismo jurídico y la inclusión del derecho indígena como un valioso mecanismo para propiciar la integralidad de todos los pueblos que coexisten dentro del Estado y del propio Estado,

la efectividad de la participación ciudadana sigue estando considerablemente mal garantizada. Se aprecian, tanto en el ámbito interno como en las relaciones internacionales, actitudes y acciones que menoscaban la condición y los derechos de los pueblos indígenas, lo que evidencias que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar una verdadera equidad en todos los niveles.

CAPITULO II

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. INTRODUCCIÓN

La institución del servidor público en la actualidad no ha quedado ajena a una serie significativa de transformaciones que han tenido lugar en la teoría del Estado, las cuales, de manera natural, han influido de forma fundamental sobre la caracterización de las relaciones que se establecen entre los servidores públicos y el Estado, determinando a su vez resultados teóricos que son propios de este contexto. Así pues, es prácticamente imposible abstraer el estudio profundo y exhaustivo de la relación de empleo público de estas "nuevas" características del Estado moderno, que son reflejo de la complejidad de la administración pública contemporánea. La enumeración de las diversas etapas posibles de evolución en las que puede encontrarse un Estado moderno no solo resulta de gran interés, sino que también tiene un significado histórico que nos permite comprender su trayectoria. Las soluciones prácticas concretas que surgen de la normativa jurídica vigente en cada caso específico son esenciales; sin embargo, serán las concepciones doctrinarias de la época, impregnadas de las influencias culturales y políticas del momento, las que intentarán explicar el fenómeno de la administración pública, de la forma más coherente y consonante con las características presentes en el contexto del Estado. Así, la dinámica entre los servidores públicos y el Estado sigue evolucionando, adaptándose a los nuevos desafíos y realidades que se presentan en la actualidad.

De acuerdo a los conocimientos adquiridos sobre las diferentes concepciones que caracterizan al Estado contemporáneo, es posible distinguir o perfilar un total de cuatro pensamientos que son especialmente importantes y que resumen de manera general, aunque con cierta simplificación, las formas en que se ha entendido el Estado en las últimas décadas. Estas concepciones son: el "Estado Social de Derecho" o comúnmente conocido como "Estado de Bienestar", el "Estado de Planificación", el "Estado Regulador", y para culminar, el "Estado de Derecho", que también es denominado por algunos especialistas como "Estado Liberal". Este conjunto de conceptos forma una tríada que sirve para sintetizar un modo clásico de caracterizar al Estado en relación a

sus aspectos esenciales, al menos hasta que los problemas y desafíos planteados en la gestión de las relaciones laborales derivadas del denominado empleo público propicien o permitan la aparición de otras aristas, así como otras formas de considerar, técnica o teóricamente, la materia en cuestión. Sin embargo, es importante destacar que brinda una visión que, si se considera desde un punto de vista neutral, es capaz de explicar de manera adecuada los diferentes tipos de Estados que han sido conocidos y registrados en Occidente desde hace ya un tiempo considerable, lo que ha dado lugar a las múltiples y diversas manifestaciones históricas de lo que se entiende como el Estado político.

También es importante manifestar que, en Bolivia, desde la reforma constitucional del año 2009, se reconoce por vez primera un conjunto de empleados públicos como una "carrera administrativa en el nuevo régimen de la función pública". Por su importancia doctrinaria y conceptual, sostenemos la siguiente: la naturaleza jurídica de la función pública en el ordenamiento jurídico boliviano es la existencia de una sola función administrativa que es el ejercicio de la misma por los órganos que integran el Estado para la realización material de los intereses públicos y solo existe una función administrativa, independientemente de los servicios estatales que fueron o pudieron ser desagregados, que genera derechos y obligaciones en los jurisdicionados; pero, no existen servicios estatales autónomos.

Los servicios estatales, así como toda relación laboral que se derive de estos, carecen de naturaleza jurídica en sentido estricto. Esto se debe a que no están definidos ni reconocidos en ninguna norma establecida dentro de la Constitución Política del Estado, ni en las leyes vigentes que regulan el Estado Plurinacional de Bolivia. La lógica elemental nos enseña que no puede considerarse que algo tenga verdadera naturaleza jurídica si no ha sido creado, definido o reconocido explícitamente por ninguna ley. Esta noción se reafirma mediante el uso del justo y pertinente argumento del a contrario sensu, que subraya la imperiosa necesidad de contar con un respaldo legal conforme a norma (Ortega Ruiz, 2024). En cuanto a la protección real y efectiva del derecho a la igualdad, se observa que este derecho en particular recae exclusivamente sobre el ámbito de la carrera administrativa. Esta circunstancia contrasta notablemente con lo que acontece y se manifiesta en el ámbito de la autonomía sindical. De hecho, este principio, que se encuentra garantizado y establecido por la Constitución Política del

Estado, posee un alcance mucho más amplio, diverso y abarcativo que el que se aplica de manera restrictiva a la carrera administrativa. Este contraste también lleva a cuestionar la aplicabilidad y pertinencia de dicho principio en este contexto específico.

2.2. METODOLOGÍA

La investigación se centra en la naturaleza jurídica de los servidores públicos en Bolivia. La pregunta que guiará el estudio es la siguiente: cuál es la naturaleza jurídica del servidor público y, en virtud de esta, cuáles son los límites de su responsabilidad y el estatuto de sus derechos y garantías.

Al abordar de manera integral la naturaleza jurídica de los servidores públicos, se suscita un debate que resulta ineludible y fascinante: ¿se consideran los servidores públicos como entidades que pertenecen al Estado y, por ende, se encuentran dentro del ámbito del derecho público, o son personas que desempeñan alguna función estatal y, en consecuencia, actúan bajo las normas del derecho privado? Examinar detenidamente esta cuestión no implica simplemente establecer una categorización definitiva, sino determinar si existen elementos suficientes que permitan resolver esta inquietud, o si, por el contrario, las diversas aproximaciones y perspectivas que se pueden adoptar al respecto brindan luces y aclaraciones que facilitan la comprensión de los múltiples modos en que el Estado regula la naturaleza y el ejercicio de sus funciones fundamentales. Asimismo, este análisis puede ofrecer una visión crítica que invite a reflexionar sobre los roles que los servidores públicos desempeñan en la sociedad y cómo interactúan con las normas y principios del derecho que regulan su actuación cotidiana.

Es en ese contexto que la investigación va a emplear un método jurídico-dogmático, ofreciendo una base sólida que asegure la validez de los hallazgos, complementado con un análisis empírico. Enfoques doctrinales y analíticos serán de suma importancia: se definirán en detalle conceptos clave, categorías y criterios de interpretación que guiarán el estudio.

La discusión de la naturaleza jurídica de los servidores públicos requiere precisar, en primer lugar, los conceptos fundamentales que subyacen a esta temática tan compleja. Si bien la doctrina y la jurisprudencia han abordado esta cuestión en diversas ocasiones,

no existe todavía un consenso suficientemente sólido que permita resolverla de manera certera y definitiva. Por este motivo, se presentan a continuación, de manera integral, los enfoques más relevantes que han surgido en el estudio de la materia, así como las definiciones de otras categorías y conceptos que necesarios para entender el contexto en el que se desenvuelven los servidores públicos. A partir de esta clarificación, la pregunta sobre la naturaleza jurídica de los servidores públicos se puede reformular de una manera más rigurosa, teniendo en cuenta las complejidades y matices que caracterizan a este campo del derecho.

2.3. RESULTADOS

La naturaleza jurídica de los servidores públicos en Bolivia ha sido objeto de un extenso análisis y considerable discusión por parte de la doctrina especializada en derecho administrativo. Este tema se presenta con un panorama general y detallado de las diversas teorías y enfoques doctrinarios que han sido propuestos sobre esta cuestión, resaltando la amplia diversidad de opiniones que existe entre los distintos autores y expertos en la materia. Esta variedad de perspectivas pone de manifiesto la importancia y relevancia de la naturaleza jurídica en el contexto del derecho administrativo en general, así como en las relaciones específicas y dinámicas que se establecen entre los servidores públicos y la Administración Pública en particular. Es crucial entender cómo esta naturaleza jurídica influye de manera significativa en el funcionamiento del sistema administrativo y en las interacciones que se establecen entre los responsables de la administración y los ciudadanos, quienes son los principales beneficiarios y, a menudo, los más afectados por las decisiones que se toman en el ámbito público. La interpretación y la comprensión adecuada de esta naturaleza legal son fundamentales para garantizar un funcionamiento eficiente y justo de la Administración, así como para asegurar el respeto a los derechos de los ciudadanos en su relación con el Estado.

2.3.1. LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La palabra servidor proviene del latín *servus*, que significa esclavo. Este término, a través del tiempo, tuvo una connotación peyorativa y negativa que persistió en la historia, hasta la aparición del cristianismo. En este contexto, se llevó a cabo un cambio de perspectiva fundamental que igualó el concepto de servicio a la labor apostólica que debía cumplir todo hombre en la sociedad. La conciencia social de la Iglesia, así como

su influencia en la cultura y la moral de la época, fue determinante en que el término adquiriera un carácter digno y valioso en el seno de la comunidad, cambiando así su significado y connotación con respecto a las relaciones de poder y servicio. Por lo tanto, se sostiene que la expresión “servidor público” es, de alguna manera, una alusión conceptualmente anacrónica que subsume todas las diversas y nutridas denominaciones contemporáneas relacionadas con la función estatal; esta condición es particularmente evidente por su consistencia constitucional en varios países de la región, como Ecuador, Colombia, Bolivia, Argentina, Perú y Paraguay.

Además, se debe considerar, la multiplicidad de diversas y distintas tareas que realizan los servidores públicos y a través de las cuales colaboran en el desarrollo del ámbito estatal refuerzan su importancia dentro de la estructura pública y la administración del Estado. En Bolivia, por ejemplo, se combinan y consolidan fundamentos jurídicos y políticos propios de una construcción teórica elaborada de la categoría “trabajador del Estado”, lo que nos permite entender mejor su rol y función en la sociedad en general. En otros países de la región, las elaboraciones y discusiones al respecto son complementarias y no antagónicas al análisis realizado en Bolivia, reflejando así la diversidad de contextos y las particularidades de cada nación en el ámbito del servicio público (Demacópulo, 2023). Esto, a su vez, añade una capa adicional de complejidad a la discusión la función y la relevancia de los servidores públicos en la actualidad, que debe ser abordada considerando las particularidades locales y las generalidades que se pueden encontrar en el marco de la administración pública de cada país.

Por tanto, los servidores públicos son aquellas personas que desempeñan funciones que tienen un carácter público y ejercen actividades dentro de la administración pública en cualquiera de sus diversas expresiones y ámbitos de actuación. Este trabajo puede ser realizado por personas que han sido nombradas o designadas para estas funciones específicas, ya sea de manera temporal o de manera permanente, lo que implica que su naturaleza puede variar en cuanto a su duración. Además, este servicio público puede incluir tanto actividades que son remuneradas, es decir, por las cuales reciben un salario o un incentivo económico, como aquellas que se llevan a cabo de manera gratuita, donde el individuo actúa por una vocación o por el deseo de servir a la comunidad. Es importante señalar que no se consideran servidores públicos aquellas personas que únicamente reciben compensaciones monetarias por llevar a cabo tareas

ocasionales, como por ejemplo en el caso de presidentes o miembros de un Gobierno Municipal que sólo están activos durante el periodo en que están en su mandato y no en otros momentos. Asimismo, tampoco entran en esta categoría quienes son parte activa de la Fuerza Armada o de la Policía Nacional, ya que estas instituciones tienen otras funciones y responsabilidades que las diferencian del servicio público en su forma tradicional. Estas distinciones son cruciales para entender el funcionamiento, la estructura y el propósito del servicio público en una nación, así como los roles que cada uno desempeña en la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con el marco normativo boliviano, se considera como servidor público a toda persona que desempeña una función pública en cualquier forma, ya sea de manera permanente o temporal, ya sea que reciba una remuneración o no, en el contexto de una entidad estatal. Esto incluye no solo a las instituciones del Estado, sino también a las instituciones que poseen autonomía, así como a las entidades públicas de derecho privado que están involucradas en actividades de regulación, supervisión y control, incluyendo a los Gobiernos Autónomos departamentales y municipales, así como a las diversas entidades presentes en sus respectivos territorios. Aunque la definición abarca todos los roles que pueden desempeñarse dentro del sector público, es importante resaltar que no todos los servidores públicos son considerados profesionales en su campo, ni se espera que tengan necesariamente la especialización en un área concreta. Por otro lado, es crucial señalar que la gestión pública es efectivamente ejercida por profesionales que cuentan con formación y experiencia adecuadas en materias específicas que son relevantes para su labor. La Ley N° 2027 de la carrera administrativa establece con claridad que aquellos que ingresan a la Administración Pública lo hacen bajo el principio de meritocracia; de este modo, estos servidores deben estar sujetos a procesos rigurosos de selección, así como también a programas de capacitación, promoción y evaluación continuada de su desempeño profesional.

En ese sentido, la función pública en Bolivia es desempeñada por los servidores públicos, quienes son individuos que laboran en diversas capacidades para los distintos niveles y órdenes de gobierno establecidos en la Constitución Política del Estado. Esta Constitución, en su artículo 164, establece claramente que el Estado se organiza de forma central, a la vez que de manera autónoma y en conformidad con las normas indígenas y originarias campesinas. Por ende, la administración pública en Bolivia está

compuesta por el Órgano Ejecutivo, los gobiernos autónomos que operan en diversos niveles, así como por las entidades del Estado en todas sus formas y aspectos. El nivel central de esta estructura gubernamental consiste principalmente en los ministerios, que son los responsables de gestionar diversas áreas del Estado (Velasco Garzón, 2016). Por otro lado, existe un nivel descentralizado conformado por diversas entidades autónomas que, en virtud de su personalidad jurídica, están facultadas para ejercer competencias, funciones y servicios públicos que son específicos en su naturaleza. Adicionalmente, los gobiernos autónomos, que operan a nivel departamental, municipal y en comunidades indígenas originarias, cuentan con la facultad de regular y gestionar los recursos públicos dentro de su territorio asignado, lo que les confiere un papel vital en la administración pública y en el desarrollo local. Esto subraya la relevancia de contar con servidores públicos comprometidos y debidamente capacitados que puedan llevar a cabo esta labor esencial para el bienestar de la población.

Respecto a lo señalado previamente, se debe manifestar que la administración pública se encuentra organizada, en primera instancia, de manera vertical y jerárquica, en la que la autoridad suprema de Estado se encuentra en la cúspide e imparte órdenes a los servidores públicos que se hallan en el nivel inmediatamente inferior. A su vez, estos tienen a su cargo a otros servidores que se hallan en un nivel más bajo, creando así una estructura que se extiende hacia diferentes niveles y funciones. Sin embargo, el hecho de que la administración pública funcione de esta manera jerárquica no significa que la autoridad suprema no obtenga información desde los niveles inferiores, ni que no le corresponda dicho deber a los servidores públicos que se hallan en ella. De hecho, todo lo contrario, es lo que se observa; el éxito de la gestión pública depende en gran medida de la capacidad del servidor público que se halla en la cúspide para captar, procesar y compartir buena información en ambos sentidos, desde y hacia los niveles más bajos de la estructura. Este flujo de información es esencial para la eficacia de las decisiones que se toman en las instancias superiores y para asegurar que las necesidades y preocupaciones de la ciudadanía sean atendidas y reflejadas en la toma de decisiones.

Por todo lo manifestado, se puede inducir que el servidor público en Bolivia se define como una persona que está sujeta al régimen jurídico del empleo público, desempeñando importantes funciones de autoridad gracias a un proceso de nombramiento o designación que establece una relación de dependencia con el Estado,

el cual puede manifestarse en cualquiera de sus distintos niveles. Además, dentro del ámbito del Estado existen otras figuras que, aunque relacionadas, no son equivalentes al servidor público. Estas figuras incluyen al empleado público, al funcionario, al cargo público y al trabajador del Estado, pero es crucial no confundirlas con el concepto específico de servidor público que está respaldado por la Ley N.º 2027 de la Función Pública en su artículo 1 (Gaceta Oficial de Bolivia, 1999). En este contexto, el servidor público se convierte en un actor clave que participa de manera directa en la toma de decisiones que afectan a la política pública o en la ejecución efectiva de esas decisiones, siendo a menudo el encargado de gestionar instituciones estatales que asumen la responsabilidad vital de diseñar, planificar, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas en beneficio de la sociedad. Por lo tanto, es importante destacar que, según esta definición jurídica y funcional, no se consideran como servidores públicos a las personas que han sido nombradas en el marco del artículo 165 de la Constitución Política del Estado (CPE), ya que estas personas ejercen un mando superior y, debido a su nivel jerárquico, no están involucradas de manera directa en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas, lo que las diferencia claramente de la figura del servidor público en Bolivia.

2.3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El Estado y las administraciones públicas responden a un modelo social antropocéntrico que se desarrolla dentro y desde una concepción jurídica-política de Estado-Nación que desprecia la diversidad y pluriculturalidad de los pueblos y que fue estructurada y diseñada bajo una estructura de castas y de relaciones de poder más que de derecho durante la época de la República. Se decía que en Bolivia la discriminación, la exclusión y el totalitarismo colonial sobrevivieron a la Revolución Democrática y Cultural, lo que impidió que se realicen reformas estructurales de carácter trascendental en el Estado, en la sociedad y en la economía. Desde esa época ha tenido conformaciones eiusdem generis que han beneficiado a pocos en detrimento de muchos, utilizando los "valores" del Estado solo para fines particulares de unos pocos, cuando no de los agentes externos que buscan perpetuar esa estructura de poder.

La administración pública ha estado presente a lo largo de la historia, siendo el resultado de la Constitución del Estado, que se establece como la autoridad suprema con la

capacidad de supervisar y orientar los intereses de los individuos que residen en un territorio específico. Asimismo, se presenta como el medio idóneo para hacer significativas las aspiraciones de la comunidad en los ámbitos político, económico, social, cultural y religioso.

Por otra parte, la función pública se ejecuta a través de entidades administrativas, cuyo personal se dedica mayoritariamente a tareas técnicas o administrativas, mientras que sus órganos participan en el ejercicio del poder decisorial; es decir, en la elaboración de normas, la determinación de derechos y la implementación de sanciones. Por tal motivo, se ha otorgado tradicionalmente un peso significativo al análisis de la estructura y organización del sistema administrativo, considerando parámetros como la economía, la eficiencia, la eficacia y otros. Así, en el estudio integral de los servidores públicos, se considera fundamental la realización de un análisis exhaustivo de los aspectos que dignifiquen la función de dichos organismos, los cuales buscan garantizar la igualdad en el acceso a la función pública. Adicionalmente, es esencial dignificar el ámbito social de los servidores públicos, así como la ética que debe regir su desempeño, su situación pecuniaria y los derechos honorarios de sus integrantes.

Los antecedentes históricos de la función pública presentan una variedad de situaciones que, a pesar de sus contradicciones, buscaron cumplir con un objetivo sustantivo definido. Por ende, los orígenes de la función pública ofrecen un contexto adecuado para examinar no solo sus antecedentes y posibles influencias, sino también las características específicas del periodo y los factores condicionantes que han influido en diferentes épocas de la historia humana. Es complejo delinear el papel de la función pública, en su sentido estricto tal como se comprende desde el siglo XIX, al intentar relacionarlo con las antiguas civilizaciones griegas o romanas. Por tanto, se debe manifestar inicialmente que las civilizaciones babilónicas, persas y egipcias, que son algunas de las más antiguas documentadas, ya poseían un sistema administrativo que puede ser considerado como un precursor de la administración pública. Este sistema se había consolidado de manera efectiva en la antigua Grecia y en la Roma imperial. Sin embargo, la diversidad utilizada por estos antiguos imperios y su magnitud nos impide delinear la evidente variedad que se desarrolló con el tiempo. Según el propósito de un príncipe, así como la finalidad del ejército, se busca establecer una función pública sólida que respalde el bien común (Gonzales Saravia, 2008).

Sin embargo, la existencia de la función pública, que se manifiesta en el desarrollo de la actividad estatal, se encuentra presente desde los primeros fundamentos de la civilización humana. Desde el instante en que el ser humano se agrupó en comunidades y surgió el fenómeno del poder, la función pública se hace evidente, la cual irá tomando mayor relevancia y se definirá con el tiempo.

Las funciones públicas han tenido a lo largo de la historia diversas definiciones y nombres, siendo inicialmente referidas como funciones del Estado, de la Administración pública o de la burocracia. Se establecieron los poderes del Estado, organizados en tres funciones fundamentales: la función legislativa, la función judicial y la función administrativa. Durante el periodo del Imperio Romano, emergieron características distintivas de la administración pública, al producirse una clara separación entre los servidores públicos y los servidores de los príncipes. Se definieron distintos poderes relacionados con el uso y aprovechamiento de las tierras, cuyos usufructuarios estaban sujetos al pago de impuestos. La administración imperial tenía la responsabilidad de asignar colonos que trabajaran y residieran en los territorios del imperio.

Durante la Edad Media, la organización política y administrativa del Estado se vio influenciada por la fragmentación del Imperio Romano de Occidente, lo que propició la creación de nuevos reinos y una notable descentralización del poder político, adoptando el sistema feudal. En este contexto, vastos territorios eran asignados a Grandes Nobles, quienes a su vez actuaban como vasallos de un Duque, Marqués, el Rey o el Emperador, resultando en un tesoro público real limitado, a pesar del derecho de propiedad, debido a la falta de mecanismos adecuados para la recaudación de tributos. Esta situación se fue desarrollando a lo largo de los siglos y se complementó con una cultura y economía en las que las interacciones económicas se basaban, en su gran mayoría, en el intercambio o trueque. Hacia finales de la Edad Media, se estableció un corredor comercial entre Italia, Alemania y París, identificado por geógrafos europeos, junto con el surgimiento de la vida urbana como consecuencia de las Revoluciones Campesinas, que llevaron a la disolución del sistema feudal. Este cambio fue impulsado por una intensificación de la actividad comercial, que dio lugar al florecimiento de gremios liderados por sus propios señores y a la proliferación de mercaderes, también conocidos como culturas que ofrecían sus servicios. Además, Italia se benefició de la denominación conocida como Noche de Italia, particularmente a través de la

Universidad de Bolonia, que abordaba temas de Sociología Pública. En el ámbito urbano, la arquitectura medieval se manifiesta en cinco estilos característicos, que incluyen bancos de piedra, gradas, espacios de perfil, tambiques y cúpulas. Esta arquitectura evolucionó en diversas modalidades, dependiendo del periodo histórico, la región geográfica o las condiciones sociales de la comunidad que poseía los recursos.

Al llevar a cabo un análisis exhaustivo y detallado de toda la normativa que regula la función pública en Bolivia, es posible observar que esta normativa puede dividirse, de manera un tanto simplificada pero efectiva, en tres etapas legislativas que marcan su significativa evolución a lo largo del tiempo.

El primer ciclo de esta evolución histórica comienza con la aparición de las primeras disposiciones que reglamentaron la función pública en el país, lo que ocurrió en el año 1866, un hecho que se considera un hito de gran relevancia e importancia en la organización del servicio estatal y su funcionamiento eficaz y eficiente. Este primer ciclo culmina en el año 1927. En este momento crucial, se emite la Ley del Crédito Público. Esta ley no solo propuso una estructura clara y definida del gasto público, sino que además resaltó, por primera vez de manera clara y evidente, los egresos que estaban destinados específicamente a los "sueldos de empleados acogidos a la estructura permanente del servicio." Las disposiciones que existían previamente a esta ley, o que eran contemporáneas, son consideradas emblemáticas desde un punto de vista histórico, ya que incluyen textos fundamentales como el Código Administrativo de 1866, las Leyes Orgánicas de 1863, así como los Decretos Legislativos de 1912 y 1916, que intentaron regular distintos aspectos de la función pública con el fin de lograr un orden más claro y organizado. Durante este periodo, se consolidó notablemente la influencia y el crecimiento de los productos del capital industrial transnacional, algo que tuvo un impacto significativo en la estructura organizativa del servicio público. En el año siguiente a la promulgación de la Ley del Crédito Público, se llegó a una conclusión crítica en relación con la normativa existente y vigente. La legislación especializada que se propuso como reemplazo del Código Administrativo en esos años, al tratar de regular de manera definitiva y exhaustiva los diversos aspectos de la función pública, fracasó de manera estrepitosa en su intento por imponerse de forma efectiva. En este contexto particular y complejo, la Asamblea Nacional Constituyente reafirmó la norma del Código Administrativo que había sido dictada por el Presidente en el año 1901, consignándola

en la Sección VI, a pesar de que tuvo la oportunidad de haberla derogado si hubiera considerado que era oportuno y pertinente hacerlo. Las leyes orgánicas, junto con la ley reguladora, continuaban existiendo y operando como, en gran medida, múltiples códigos administrativos: uno, destinado al poder legislativo, dos, correspondientes al poder ejecutivo, dos específicos para la regulación de abogados, y uno adicional destinado exclusivamente para médicos, lo que agrupaba en total cuatro categorías diferenciadas. Aunado a esto, es importante mencionar que había otros códigos que no contaban con una categoría específica, que estaban destinados a abordar cuestiones relacionadas con el personal que conformaba el servicio en distintos niveles y áreas.

En realidad, las sucesivas leyes orgánicas y especiales de esta etapa se caracterizaban por ser ideas político-legislativas que estaban desconectadas de la doctrina y de la estructura administrativa existentes en el país, lo que inevitablemente reflejaba una notable falta de cohesión y orden en la regulación de la función pública en Bolivia. La falta de una integración armoniosa y coherente entre las diferentes leyes y normativas en este contexto desolador resultaba en un sistema desarticulado que no lograba alcanzar los objetivos deseados en la gestión del servicio público, impidiendo así una administración eficiente que beneficie a la población de manera efectiva.

La historia de los servidores públicos en Bolivia, que se extiende desde el año 1820 hasta la actualidad, tiene sus raíces en los tiempos de la Colonia y se desarrolla mucho más allá del proceso de Independencia. En este contexto histórico, es fundamental destacar que la cantidad de documentación escrita que se relaciona con la vida, el trabajo y las contribuciones de los servidores públicos a lo largo de este extenso periodo es, lamentablemente, escasa y limitada. Esta realidad que enfrentamos nos ha llevado a enfrentar una urgente necesidad de establecer cronologías generales que puedan ayudar a iluminar las instituciones públicas formales en el país. Estas cronologías, que se han ido desarrollando con el tiempo, se fundamentan en la limitada bibliografía especializada que existe en nuestro entorno, así como en la creciente inquietud académica y social por comprender mejor nuestro pasado y el desarrollo político y social de Bolivia. Por esta razón, esta entrega en particular se dedica a la difícil, pero a la vez esencial tarea de recopilar crónicas, relatos e historias sobre la vida cotidiana y las experiencias de aquellos que, a lo largo de la historia, han desempeñado papeles significativos en la administración pública boliviana, en especial en momentos cruciales

que definieron el rumbo del país. Es crucial entender que, en el caso particular, que el periodo colonial se extiende y abarca un total de tres siglos. En primer lugar, el siglo XVI comprende desde el año 1529 hasta el año 1611; por otro lado, el siglo XVII abarca el periodo desde 1611 hasta el año 1710. Finalmente, el siglo XVIII se incluye dentro del rango temporal que va desde 1710 hasta el 25 de mayo de 1808 (Roig & Daumas, 2022).

En el contexto de una arquitectura institucional extremadamente compleja y diversa, meticulosamente elaborada por los representantes de la Corona con el objetivo de promover la expansión colonial y fortalecer su control, las instituciones político-administrativas emergieron como componentes absolutamente fundamentales en la integración de las diversas organizaciones económicas y sociales que existían en ese periodo histórico y en esta realidad multifacética. Estas entidades desempeñaron un papel activo, decisivo y crucial en la supervisión y fomento de los procesos económicos y sociales que eran propios de la colonia, asumiendo no solo la gestión y el control de los diversos grupos humanos que habitaban esas tierras, sino también de los recursos naturales, los bienes y productos manufacturados que se generaban en este contexto colonial. La intervención del poder colonial abarcaba aspectos esenciales como el minucioso censo de la población, la producción agrícola y artesanal, y el control riguroso de la tierra y el trabajo de los habitantes, consolidando al Estado como la entidad central y autoritaria responsable de generar normativas y disposiciones que regulaban la vida cotidiana. De estas normativas surgieron una variedad efectiva de sistemas autónomos de control, incluidos la municipalidad, la Inquisición, las Órdenes Reales Hábiles, y una compleja y extensa red de instancias que se entrelazaban con la gestión estatal, asegurando así el dominio y la cohesión del sistema. A medida que estas instituciones normalizaban sus métodos de administración y justicia, y establecían prácticas de gobernanza, fueron consolidándose en las principales ciudades y núcleos urbanos, y desde allí, extendieron su influencia hacia las áreas rurales.

Es importante destacar que en el vasto y diverso territorio que hoy conocemos como Bolivia, el cual fue parte del virreinato peruano desde el año 1777 hasta lograr su independencia en el año 1825, existían en aquellos tiempos dos grandes organismos administrativos que desempeñaban funciones cruciales para el desarrollo y la gestión del territorio: La Real Hacienda y la Real Audiencia. Ambas instituciones contaban con sus respectivos protonotas o ministros secretarios de Estado, quienes tenían la

importante responsabilidad de gestionar los asuntos del gobierno y la administración pública en una época de profundas transformaciones. Este tipo de organización administrativa contaba además con una valiosa instancia que se encargaba de manejar todos los asuntos relacionados con el servicio de personal y, en general, con la gestión de recursos humanos que eran vitales para el funcionamiento del aparato estatal. En el caso de la Real Hacienda, era el virrey quien poseía un cargo delegado que le permitía designar a un subdelegado, el cual se encargaba de supervisar detalladamente la administración de todo el territorio. Esto resultó ser de suma importancia, ya que los jueces reales, que en su mayoría se dedicaban al ejercicio del foro y a otras actividades judiciales y administrativas, generalmente no contaban con el tiempo ni los recursos necesarios para llevar a cabo todos los aspectos de la función administrativa de manera efectiva (Roig & Daumas, 2022). Por esta razón, los hechos relevantes competían a gobiernos regionales, así como a las intendencias de los territorios del Perú y de Bolivia, especialmente en el contexto de los sucesivos procesos de reforma administrativa que se implementaron durante la época de fomento teresiano y Borbón a lo largo del siglo XVIII, tiempos que marcaron un periodo significativo en la historia de la administración colonial en la región. Estos cambios no solo transformaron la manera en que se gestionaban los recursos y se organizaba la administración, sino que también influyeron en la estructura social y económica, sentando las bases para el futuro desarrollo de Bolivia. De allí que el Estado boliviano fue en sus inicios una nación independiente pero que construía sus cimientos de país basado en la legislación colonial, desde el matrimonio hasta la educación, desde el Servicio Militar hasta la forma de administrar un Estado.

Con la constante inestabilidad nacional que ha caracterizado al período descrito precedentemente, diversas ideologías encontraron su lugar en el régimen ideológico establecido y en el funcionamiento de la administración pública. Este fenómeno dio lugar a la construcción de bases sólidas y coherentes, donde se señalaron reglamentaciones mediante la emisión de decretos o resoluciones que guiaron cada paso en esta compleja trayectoria. No existía un concepto genérico que lograra agrupar todas estas leyes de manera unificada; sin embargo, es importante destacar que sí emergieron diferentes tipos de normas que se cristalizaron en torno a la administración y gestión de los recursos humanos disponibles. Fue, sin duda, una etapa marcada por la

experimentación y el perfeccionamiento continuo en la recopilación de las diversas leyes y reglamentos que se encontraban en juego durante esos años. Es necesario resaltar que, además, esta dinámica se vio influenciada por las circunstancias sociopolíticas y económicas que rodeaban al país, generando una sensación de urgencia en la búsqueda de una estructura normativa que diera respuesta a las diversas necesidades. Este marco legal puede ser interpretado como la base desde la cual se fue desarrollando el actual ente regulador y fiscalizador de la administración pública. En él se encuentra, aunque no de forma tan explícita, si no la estructura formalizada, sí los primeros elementos que corresponderían a tal estructura en el futuro. Este proceso fue gradual y requirió tiempo y esfuerzo, y es a partir de estas normas esenciales que las otras instituciones, ya sea aquellas del poder que buscaban controlar al Poder Ejecutivo o aquellos otros ordenamientos legales que tenían objetivos diversos y distintos, irán, de manera paulatina, rodeando y conformando lo que será, en su conjunto, el marco legal de la administración pública. Esto es un proceso que se da a lo largo del tiempo, donde cada norma y reglamentación suma un eslabón más a la construcción del sistema que buscamos comprender en su totalidad, y refleja las luchas y negociaciones que tuvieron lugar en el seno de la política nacional, indicando cómo el marco normativo se fue adaptando a los intereses y necesidades de la sociedad en cada momento crítico. Así, se puede comprender que este fenómeno no es solo un conjunto de reglas, sino una representación de la historia y transformación del Estado y su relación con el bien común.

Posteriormente, en la década del 50 se caracteriza notablemente como un período de crisis política que estuvo marcado por una serie de diversos y significativos conflictos internos, los cuales se suscitaron principalmente entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Jarrismo. Estos enfrentamientos, que fueron mucho más que simples disputas, reflejaron un país profundamente fragmentado y dividido, en el que los intereses de distintos grupos políticos chocaban constantemente (Arze, Lima, & Ximena, 2013). Posteriormente, los problemas se intensificaron de manera alarmante, y esta situación se agravó con la inconmensurabilidad del tercer gobierno de Paz Estenssoro, lo que complicó aún más la ya turbulenta y delicada situación política del país. Durante esta tumultuosa época, la administración del Servicio Civil cayó bajo la responsabilidad del Ministerio de la Presidencia, que, a través de la Dirección de

Personal y Becas, actuaba como una dependencia que cumplía varias funciones orientativas, de supervisión y control del personal de la Administración Pública. Sin embargo, a pesar de su aparente estructura organizativa, esta dependencia era ineficaz e insuficiente, ya que en lugar de contar con una verdadera dependencia que tuviera la capacidad de planificar, coordinar, supervisar y controlar de manera efectiva la carrera administrativa del personal, se mantenía un modelo que resultaba en un enfoque parcial y limitado. En consecuencia, la formación del personal dentro de esta administración fue mínima y sumamente deficiente, y no se logró implementar políticas coherentes que garantizaran el estricto cumplimiento de las normativas en toda la Administración Pública, lo que generó un resultado sumamente desfavorable para el desarrollo del país en ese momento crítico de su historia. Las repercusiones de esta situación se extendieron a lo largo de los años, afectando la capacidad del gobierno para llevar a cabo reformas necesarias y generar confianza en la ciudadanía.

Históricamente, a lo largo de los años, la legislación boliviana que regula la carrera de los servidores públicos ha experimentado variaciones significativas y complejas que han reflejado las particularidades del entorno socio-político del país. Desde la fundación de la República hasta la conocida "Generación del 52", la fijeza en el cargo se traducía en candidaturas prácticamente seguras, lo que otorgaba no solo una sensación de permanencia, sino también una estabilidad que muchos de quienes ocupaban esas posiciones consideraban como un derecho adquirido. Esto, a su vez, conducía a que estas personas, una vez que lograban afianzarse en el poder, priorizaran a sus propios cuadros, amigos y allegados, resultando en una meritocracia casi inexistente entre los funcionarios públicos. Con frecuencia, los cuadros partidarios que eran elegidos estaban casi sin excepciones designados para llevar a cabo la burocracia estatal, siendo favorecidos no por su capacidad profesional o competencia, sino más bien por su lealtad ciega al partido gobernante. Además, en muchos de estos casos, aquellos designados carecían de una educación altamente calificada que les permitiera desempeñarse de manera efectiva en sus roles, lo que generaba serias faltas en la administración pública.

A lo largo de tantos períodos de caos económico, social y político que se sucedieron, los distintos gobiernos que tomaron las riendas expresaron en múltiples ocasiones la apremiante necesidad de establecer una organización eficiente y estructurada que permitiera asegurar un futuro administrativo optimizado del Estado.

En la actualidad, no existe una norma única que determine con claridad y precisión cuál es la naturaleza jurídica de los servidores públicos en nuestro país. Además, tampoco hay una definición que aborde esta situación específica en el ámbito de la entidad correspondiente. La Constitución Política del Estado, en sus artículos, estipula de manera inequívoca que los servidores del Estado son reconocidos oficialmente como funcionarios públicos de una manera formal y estructurada. En la práctica cotidiana de la entidad, se utiliza el término servidor público de manera común, lo que refleja una realidad operacional en el contexto administrativo.

La Constitución Política del Estado, conocida comúnmente como la CPE, establece a través de sus mandatos jurídico-normativos los parámetros superiores que son fundamentales tanto para el diseño como para la legitimidad de los servidores públicos en el país de Bolivia. En sus articulados, se declara de manera explícita que “El ejercicio de servir a la sociedad en los distintos cargos de responsabilidad en la función pública es un derecho y una obligación públicas inalienables”, lo que da cuenta de la relevancia y el compromiso que se espera de aquellos que ocupan posiciones de responsabilidad en el ámbito público. Asimismo, se menciona que “Los servidores y servidoras públicas sirven a la sociedad con absoluta dignidad, probidad, transparencia, subordinados al interés público y no privado o sectorial”, lo que resalta la necesidad de que quienes desempeñan funciones en la administración pública actúen con un enfoque claro hacia el interés colectivo, dejando de lado cualquier inclinación hacia intereses particulares. De igual forma, el perfil de un servidor público debe caracterizarse por un estricto apego a los principios fundamentales que rigen la función pública, tales como la jerarquía, la ética, la moralidad, la eficacia, la eficiencia, y la continuidad en la prestación de servicios. Esta continuidad solo puede ser realmente sostenible si se encuentra sólidamente fundamentada en la esencia del “Bien Común”, que debe ser aplicado en la toma de decisiones adecuadas en el ámbito de la política pública. Esto implica que de tales decisiones emanen las cualidades esperadas de todos los servidores públicos, quienes son responsables ante la ciudadanía. De acuerdo con lo preceptuado en la CPE, el servidor público se encuentra obligado a someter su actuar a un conjunto de normativas disciplinarias que, en caso de incumplimiento, conllevan sanciones que pueden ser tanto administrativas como penales por no cumplir con los deberes que se han previsto para los servidores públicos dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional. Es esencial

destacar la enorme importancia de utilizar de manera correcta y responsable este espacio que se refiere a la “Administración de la Cosa Pública”, la cual debe estar bajo el control y supervisión de la Función Pública.

Por su parte, disposiciones normativas que hacen referencia a los servidores públicos señalan (en función a todo lo analizado previamente), la Constitución Política del Estado, en su artículo 56, establece de manera muy clara que, no se consideran servidores públicos a los trabajadores de empresas del Estado y a aquellos que pertenecen a instituciones que cuentan con un régimen especial de trabajo. Esta dirección aclara importantes consideraciones que merecen ser elogiadas, ya que establece ciertas excepciones fundamentales. Se exceptúan de esta disposición a los gerentes, directores y funcionarios de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior, quienes son de libre nombramiento y también de remoción. Es esencial resaltar que esos funcionarios señalados en el párrafo anterior serán designados por el Poder Ejecutivo, y sus designaciones tendrán la categoría de empleados. La Ley 396, de 26 de agosto de 2013 en su artículo 5, inciso b, señala “En los Ministerios de Estado, el monto máximo de los honorarios, del consultor individual en línea, no deberá ser mayor a la remuneración mensual de un director general”. En el inciso c añade: “El nivel de remuneración del consultor individual de línea en las entidades del sector público, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, para lo cual no se requiere ningún instrumento legal adicional”. En el inciso e, se autoriza otorgar al consultor en línea viáticos y pasajes si fueran necesarios, pero sujetos a rendición de cuentas y devolución de los saldos sobrantes según ordena la Ley SAFCO 1148. Los consultores en línea tendrán refrigerio inciso f del mismo artículo, podrán recibir capacitación inciso g; pero en el inciso h, puntualiza que no podrán ser acreedores a ningún beneficio adicional de orden salarial o social.

2.3.3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La naturaleza jurídica de los servidores públicos en Bolivia ha sido objeto de estudio por diversas corrientes doctrinales que aportan distintos enfoques y perspectivas. Dentro del marco jurídico general se puede hacer referencia a una amplia variedad de normativas, incluyendo los códigos civil y penal, así como la Ley No. 2027 (Ley del

Estatuto del Funcionario Público), que establece las bases para la regulación del trabajo de los servidores públicos. Asimismo, se la Ley No. 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), que se centra en la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, además de la Ley No. 164 (Ley de Responsabilidad por Actos de Corrupción en la Administración Pública), la cual busca prevenir y sancionar la corrupción en el sector público. La Ley No. 1170 (Ley General del Trabajo) y la Ley No. 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo) también son fundamentales para comprender las relaciones laborales y administrativas, características del servicio público, entre otros textos relevantes que refuerzan este marco normativo. La Constitución Política del Estado establece principios fundamentales que rigen la actuación de los servidores públicos, complementando el marco legal con el que deben operar. Asimismo, la Ley No. 2450 (Ley de Servicios Públicos, Administrativos y de Control) ofrece directrices interpretativas adicionales que guían el ejercicio de las funciones públicas. Desde distintos enfoques doctrinales, la naturaleza del servidor público se ha estudiado minuciosamente como un fenómeno de Estado, considerando su rol y su importancia dentro de la estructura gubernamental; en función de un contrato que regula su relación laboral; desde el punto de vista de la función administrativa que desempeñan; por el conjunto de derechos y deberes que implica su cargo; así como otros aspectos que son esencialmente relevantes para entender su contribución al funcionamiento del Estado y la sociedad en su conjunto.

Al referirse a la naturaleza jurídica, se pueden identificar dos acepciones fundamentales que se proyectan y sintetizan de manera significativa en este contexto. La primera, de un orden eminentemente especulativo y lógico, representa una clasificación sistemática que se basa en principios teóricos, analíticos y estáticos de la ley; es un estudio que puede considerarse jurídico-inorgánico, es decir, que no está basado en una estructura jerárquica. Por otro lado, la segunda acepción propende a una conceptualización que considera al ente real en medio de la vibrante y continua dinámica encaminada a su desenvolvimiento, lo que implica una visión biótica que es dinámico-evolutiva. Comprender la naturaleza jurídica desde esta función analítica plantea interrogantes significativas respecto a cuál es la norma específica que regula el accionar del servidor público en su desempeño diario: ¿es el marco regulativo el derecho público o el derecho laboral privado? Surge también la cuestión de si, en efecto, el servidor público se

encuentra reconocido por una relación estatutaria de derecho público, o si, por el contrario, su estatuto está decretado a través de una relación societaria que concierne al derecho privado. En respuesta a estas preguntas y consideraciones, se podría concluir que el servidor público está legitimado por una relación que es a la vez contractual y administrativa. Esto implica que sus válidos derechos y obligaciones emanan tanto del derecho público, dado que su acción tiene una injerencia pública evidente, como del derecho laboral, debido a que existen, de manera implícita, relaciones de subordinación que le vinculan estrechamente con los fines administrativos que debe alcanzar y cumplir en el ejercicio de su función. Desde la Grecia clásica y su noción de ciudadano, pasando por el desarrollo social durante la Edad Media y el modelo del Estado Vasallo, hasta llegar a las diversas y variadas teorías actuales que han surgido en torno a este tema, todos estos enfoques y análisis responden a dos acepciones reiterativas sobre la naturaleza del servidor público y su función como agente del bien común y del interés colectivo. Este extenso proceso histórico generó la teoría del *homo faber*, el creador de la vida nacional que se implementó a lo largo de los siglos; enfundó su profundo pensamiento en los postulados ajenos a la doctrina de hacer jurisprudencia (Diéz Rodríguez, 2014).

Las múltiples perspectivas sobre este tema han sido examinadas por diversos autores a lo largo del tiempo. Un conjunto de juristas ofrece su análisis desde una óptica positivista y normativa, lo que implica que se enfocan en la interpretación de las leyes tal como están formuladas y en la manera en que estas deben aplicarse en el ámbito jurídico. Un segundo grupo estudia el fenómeno desde un enfoque funcional y organizacional, indagando en cómo los servidores públicos actúan dentro de las estructuras gubernamentales y cuáles son las funciones que desempeñan en el servicio a la sociedad. Un tercer grupo investiga el contenido de los derechos fundamentales y las garantías de los servidores públicos, garantizando el respeto a su dignidad y derechos durante el ejercicio de sus funciones. Además de estos tres enfoques, otros expertos analizan la naturaleza jurídica de los servidores públicos desde una perspectiva comparativa, explorando cómo estos roles son percibidos en diferentes jurisdicciones y países, en relación con el contexto boliviano, lo que proporciona un componente local a la discusión. Las opiniones son diversas e incluyen perspectivas que varían en su profundidad y alcance: algunos identifican la naturaleza jurídica de los

servidores públicos como un fenómeno exclusivamente estatal, otros los consideran como un resultado de un contrato que les confiere derechos y deberes, y existen también quienes, en última instancia, abordan este asunto como un tema relacionado con la función administrativa que llevan a cabo dentro del aparato gubernamental.

Considerando lo manifestado, corresponde realizar un análisis respecto a los enfoques doctrinarios sobre la naturaleza jurídica de los Servidores Públicos, por tanto, se debe señalar que la doctrina jurídica presenta diversas y variadas opiniones sobre la compleja naturaleza jurídica de los servidores públicos, que podemos agrupar de acuerdo a cuatro enfoques principales bien definidos: el de la estatalidad y la función pública del Estado; el enfoque contractual o estatutario; el enfoque que aborda la función administrativa y la subordinación a la que están sujetos; y finalmente, el enfoque que se centra en los derechos y deberes del servidor público. La principal discrepancia que se puede observar entre estos distintos puntos de vista radica en la fuente del vínculo jurídico que une al servidor público con el Estado, lo cual es un aspecto fundamental para entender su posición. Además, un segundo nivel de distinción se encuentra en relación con los diferentes regímenes que rigen la actividad de los servidores públicos y en la naturaleza de los estatutos que se dictan sobre ellos, que a menudo varían según el sector o la función que desempeñan.

A partir de estas divergencias se derivan, a su vez, diferentes consecuencias en materia disciplinaria y de responsabilidad, lo que se traduce en la existencia de tratamientos diferenciados para los casos en que se produce la ruptura de los vínculos que unen a los servidores públicos con el Estado. Esto contrasta notablemente con los vínculos que, en el ámbito privado, existen entre las diversas personas físicas y jurídicas, lo que añade una capa de complejidad a la comprensión de su rol y obligaciones en el marco del servicio público.

De manera particular, la naturaleza jurídica de los servidores públicos en Bolivia exhibe un grado de ambigüedad que se manifiesta en la proliferación de diversos enfoques y, por ende, de distintas regulaciones que, a pesar de pertenecer al mismo nivel jerárquico, son aplicadas a servidores públicos que se encuentran en circunstancias similares y que realizan actividades, funciones y tareas con objetivos afines. En ciertas entidades y

niveles del Estado, se implementan regímenes contractuales, mientras que en otras se adoptan regímenes de carácter estatutario.

La naturaleza jurídica de los servidores públicos constituye un asunto recurrente en la literatura de Derecho Administrativo y Derecho del Trabajo, aunque su análisis no siempre es consistente. Desde tales obras, es posible seguir un enfoque que varía según la perspectiva de los autores, abarcando desde una visión más positivista y normativista hasta una más funcional y organizacional. Asimismo, existen quienes examinan los derechos de las personas que tienen vínculos con el Estado en calidad de servidores públicos, así como el tratamiento que reciben según el ordenamiento jurídico, la constitución y las leyes, tanto a nivel nacional como internacional. Por otro lado, hay quienes abordan la cuestión desde un enfoque comparado, aunque su atención se centre en la percepción externa. En ese sentido, corresponde hacer una descripción de los diferentes enfoques respecto al tema abordado:

2.3.3.1. El enfoque de estatalidad y función pública

Desde el enfoque de la estatalidad y la función pública, la función administrativa se concibe como una actividad que es exclusiva del Estado. Por lo tanto, los servidores públicos son considerados como funcionarios que desempeñan roles esenciales en esta estructura. La doctrina que fundamenta esta categorización se basa en el enfoque de la estatalidad de los servidores públicos. Este enfoque parte de la concepción de que el Estado tiene un monopolio sobre la actividad administrativa, lo que implica que, en esta actividad, el Estado se encuentra en una posición de autoridad, subordinación y poder. La función administrativa no solo se comprende, sino que también se manifiesta como una actividad que está completamente al servicio de la población en su totalidad. La razón de ser de esta función no es únicamente satisfacer intereses individuales, sino que su verdadero propósito es el de promover y asegurar el bien común, garantizando así que las necesidades de toda la comunidad sean atendidas de manera justa y equitativa. De esta forma, se establece un marco de responsabilidad que obliga a los funcionarios a actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto, lo cual resalta la importancia de una gestión pública orientada hacia el servicio y el bienestar de todos.

Desde esta óptica particular, la actividad administrativa se entiende como una función que es ejercida por el Estado, incluso en los casos en que se designe a un particular para llevar a cabo su ejecución específica. La subordinación se presenta como el principio fundamental que caracteriza y define la relación de los servidores públicos, tanto entre ellos mismos como también en relación con la administración pública en su conjunto.

Este deber de subordinación, junto con la lógica de la relación que se establece entre los funcionarios, no solo permite la creación de una jerarquía clara y bien definida, sino que también facilita la existencia de un régimen disciplinario riguroso y de control sobre la actividad que llevan a cabo los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Al igual que sucede con cualquier servicio, la actividad administrativa también está sujeta a un régimen específico de responsabilidad debido a la inobservancia de los deberes establecidos y por el incumplimiento de la normativa que la rige y regula de forma estricta (Monzón Páez, 2019).

2.3.3.2. El enfoque contractual y estatutario

El enfoque contractual sostiene que el vínculo existente entre los servidores públicos y el Estado posee una naturaleza que puede ser entendida como contractual; es decir, este vínculo se manifiesta de manera explícita a través de un contrato formal que detalla tanto los derechos como las obligaciones de las partes involucradas. Por otro lado, el enfoque estatutario defiende la idea de que este mismo vínculo está regulado por una ley específica que otorga a los servidores públicos un estatus particular de funcionarios, y, en consecuencia, los clasifica, les asigna derechos y deberes claros como servidores del Estado, estableciendo un marco normativo preciso que guía su desempeño. En la perspectiva del enfoque contractual, la labor desempeñada por el servidor público se encuentra sujeta a lo establecido en el Código Civil, a lo que se adicionan normativas y regulaciones específicas que influyen en la ejecución de sus funciones, mientras que en el enfoque estatutario, la relación de trabajo de estos servidores se regula de acuerdo con lo señalado en el respectivo estatuto que les corresponde, considerando también las características particulares de su actividad y la importancia de su rol en el funcionamiento del Estado y la administración pública.

El enfoque estatutario sostiene que el vínculo está regulado no solamente por una ley específica que aprueba el contrato de trabajo, sino que se fundamenta principalmente en un conjunto diverso de normas que regulan las distintas relaciones que el servidor tiene con la Organización que constituye el Estado. Esto incluye no solo las interacciones generales, sino también las dinámicas particulares de sus diferentes subsistemas y los variados niveles de función pública. Además, se considera el conjunto de relaciones específicas que existen entre el Estado y los servidores públicos, tomando en cuenta el papel que desempeñan en su función pública. Este análisis se realiza en función de la actividad concreta que llevan a cabo, del nivel de responsabilidad que poseen dentro del sistema de administración pública y del grado de subordinación que establecen. Además, el sistema de administración de derecho público, el cual se ocupa de regular la relación entre estos servidores y el Estado, es un elemento crítico a considerar en esta estructura normativa. Es fundamental entender que el marco regulatorio no es únicamente una cuestión de leyes aisladas, sino un entramado complejo de principios jurídicos que buscan garantizar el correcto funcionamiento y la efectividad de la administración pública en su totalidad (Monzón Páez, 2019).

2.3.3.3. El enfoque de la función administrativa y la subordinación

El enfoque de la función administrativa y la subordinación establece que la naturaleza jurídica de los servidores públicos se considera la de empleados públicos, teniendo como fuente de derecho la propia ley. Esta relación se fortalece a través de una clara y precisa relación de subordinación, la cual está sujeta a un régimen especial, totalmente establecido y regulado por la ley; el cumplimiento de este régimen se garantiza mediante un conjunto de deberes y prohibiciones que afectan directamente al funcionario y su desempeño. Este enfoque se fundamenta en el carácter de Estado de Derecho que caracteriza tanto a la administración pública como, en términos generales, a la función administrativa que esta desempeña. En base a este principio, se establece un régimen especial que regula la ejecución de una función de gran relevancia para la sociedad, responsabilidad que, por ende, debe llevarse a cabo de manera continua, estable y siempre respetando los principios fundamentales de eficiencia, eficacia, legalidad y probidad. Por lo tanto, los servidores públicos deben

ser conscientes de sus obligaciones y actuar en todo momento bajo la óptica del servicio a la comunidad.

Desde esta perspectiva, es necesario comprender que el vínculo del servidor público con la administración pública se fundamenta en la satisfacción del interés colectivo, el cual representa el interés superior de la nación y de su ciudadanía. A partir de esta importante consideración, se establece y sustenta la naturaleza pública del vínculo que se crea y se mantiene entre ambos. Sin embargo, es esencial reconocer que los servidores públicos también poseen derechos, los cuales deben ser garantizados por el Estado y las normas que regulan su desempeño. Estos derechos, aunque deben ser eficaces y respetados, deben estar subordinados a las exigencias y prioridades del interés colectivo, que es el que realmente debe primar. La fuente del vínculo, no obstante, no es de carácter contractual en el sentido tradicional, ya que, por su naturaleza, es el derecho el que efectivamente determina las condiciones del vínculo establecido. Es un vínculo que se rige bajo el marco del derecho administrativo, el cual se caracteriza por su enfoque en el servicio público. Si se abre el aspecto indispensable de la subordinación y se reconoce que el vínculo es contractual, esto genera diferencias significativas en comparación con lo que ocurre en una relación laboral en el sector privado (Monzón Páez, 2019). En el contexto de la administración pública, se ha de tener un contrato de servicios que, sin embargo, no debe comprometer la esencia del vínculo establecido, que debe basarse en los principios del servicio al bien común y no únicamente en intereses particulares o privados.

2.3.3.4. El enfoque de derechos y deberes de los servidores públicos

El cuarto enfoque analiza a los servidores públicos desde una óptica amplia que incluye el reconocimiento de derechos y deberes específicos, los cuales son distintos y no se alinean con la categoría general de trabajadores en el sector privado. La relación entre el servidor público y el Estado presenta una dimensión de derecho y deber que se distingue claramente de la relación de derecho privado que se establece en el ámbito laboral tradicional. A través de la legislación vigente, el Estado se ocupa de organizar de manera sistemática el conjunto de derechos y deberes que corresponden al servidor de una entidad pública, así como de establecer un procedimiento claro y conciso para la creación de un Estatuto General de la Función

Pública. Este marco normativo resulta esencial para el reconocimiento efectivo de dichos derechos y deberes, dado que el texto normativo presenta un carácter que puede considerarse mínimo y, simultáneamente, complementario en su naturaleza. Esto implica que, mientras se establecen las bases y se delinean los lineamientos generales, también se deja margen para que los derechohabientes accedan a otros derechos complementarios que fortalezcan su situación y aseguren un mejor desempeño profesional y funcional dentro de la administración pública (Monzón Páez, 2019).

El análisis inherente entre el enfoque estatal y el contractual o estatutario se ha manifestado de manera notable a lo largo de la historia dentro del marco jurídico, evidenciando de manera clara y precisa la compleja naturaleza jurídica de los servidores públicos en diversas instancias. Ciertamente, el enfoque de la estatalidad, en sus múltiples dimensiones, tanto en lo relacionado con la función pública como en la función administrativa, ha llevado a restringir y limitar significativamente el ámbito de la contractualidad, hasta el punto de transformarlo en una mera excepción que se aplica exclusivamente a aquellos servidores públicos que desempeñan funciones de gobierno o dirección en el contexto de una entidad pública específica. En todo caso, a través de la teoría de la estatalidad del servidor público, se explican y justifican detalladamente aspectos esenciales como la naturaleza de la subordinación que experimentan estos servidores, las graves consecuencias disciplinarias que pueden enfrentar en caso de infracción, así como la responsabilidad inherente al servidor público en el ejercicio de sus funciones cotidianas y el impacto que esto puede tener en la estructura misma del estado y en la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía en general.

2.3.4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CORRIENTES Y TEORÍAS REFERIDAS A LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Un análisis comparativo permite identificar, organizar y sintetizar, de manera crítica y profunda, las diferentes corrientes y teorías que existen sobre la función pública en diversos contextos. La pregunta central que guía este análisis es: ¿Cuáles son las principales corrientes y teorías sobre la función pública que se han desarrollado a lo largo del tiempo y qué aportaciones significativas propone cada una de ellas para ayudar a diseñar una política pública efectiva? El estudio abarca en detalle tanto las teorías

clásicas como las contemporáneas, sin dejar de lado la importancia de las ideologías que han influido en su evolución. La justificación de este enfoque radica en que las múltiples corrientes y teorías existentes sobre los servidores públicos se pueden sintetizar de manera efectiva en un análisis comparativo.

Las corrientes de pensamiento en la administración pública se manifiestan de diversas maneras, siendo algunas de las más destacadas: la burocrática, que se caracteriza por la presencia de una estructura jerárquica bien definida, un sistema meritocrático que valora el desempeño de sus miembros, y la aplicación rigurosa de reglas y normas que guían el funcionamiento de la organización; la gerencial o administrativa, que pone un énfasis especial en la obtención de resultados concretos, la importancia del liderazgo efectivo, la optimización de los procesos internos y la medición del rendimiento organizacional; la gobernanza, que resalta el papel de los actores involucrados, fomenta la creación de alianzas estratégicas, enfatiza la importancia de la rendición de cuentas y promueve la colaboración a través de redes; por último, el nuevo servicio público, que se orienta principalmente hacia el ciudadano, enfocándose en la diversidad, en el empoderamiento de la población y en la mejora continua de la calidad del servicio ofrecido. Desde otra perspectiva, el estudio del servicio público en torno al ciudadano se preocupa por varios aspectos clave, tales como la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, la accesibilidad a los servicios, la participación activa de los ciudadanos en la definición y evaluación de estos servicios, la co-creación de valor, la transparencia en los procesos, la rendición de cuentas que permite a los ciudadanos exigir responsabilidades, la profesionalización del personal, la gestión adecuada del talento humano, la innovación constante en los servicios ofrecidos y la digitalización como herramienta que facilita todos estos procesos (Moreno, Escobar, Haro, & Villagomez, 2024). En ese contexto, corresponde realizar un análisis más detallado sobre dichas corrientes y teorías:

2.3.4.1. Corriente burocrática

Uno de los enfoques sobre los servidores públicos más reconocidos y estudiados es la burocracia, un concepto profundamente definido por Max Weber, quien, a través de una concepción normativa, teórica y de ideal típico, estableció con un considerable rigor académico cinco principios constitutivos esenciales. La burocracia, entendida como la forma de organización jerárquica más efectiva y adecuada para lograr la

máxima eficiencia en la gestión de instituciones y organismos públicos, se alinea perfectamente con lo que establece el principio del servicio público, que prioriza el interés general y la funcionalidad del estado. Esta forma de organización se basa fundamentalmente en la ejecución de tareas especializadas y definidas, las cuales son dirigidas por una autoridad central que ejerce su poder y controla el flujo de trabajo. En virtud de esta estructura, se establece una clara relación de mando y subordinación entre todos los miembros de la organización. Cada nivel de la jerarquía de la organización ejerce la autoridad sobre el nivel inferior, al mismo tiempo que es controlado y supervisado por el nivel superior correspondiente. Esta dinámica jerárquica asegura que las decisiones sean tomadas de manera ordenada y que cada miembro comprenda su papel. La operación de la burocracia es regulada mediante un conjunto de normas formales bien definidas que establece, de manera precisa y detallada, no sólo la función de cada agente, sino también la forma exacta de ejecución de la misma, lo que contribuye a la transparencia en el proceso de toma de decisiones y ejecución de tareas (Rodríguez Solís, 2025). El principio de la burocracia subraya que el ingreso a la organización debe ser el resultado de un concurso justo y transparente, lo que significa que el funcionario debe poseer la calificación adecuada y pertinente, ya que su desempeño debe seguir el riguroso criterio de eficiencia que se refleja en la capacidad y competencia del agente para realizar la tarea asignada. Este enfoque busca garantizar que los mejores talentos sean incorporados al servicio público, promoviendo así una administración pública más competente y eficaz.

2.3.4.2. Corriente gerencial / administrativa

La corriente gerencial o administrativa se desarrolla de manera notable en Estados Unidos a través del Public Administration Movement, un movimiento significativo que busca no solo explicar, sino también comprender en profundidad cómo funcionan las organizaciones públicas y cuál es su rendimiento en diversas circunstancias. Se fundamenta en la creciente necesidad de que las instituciones públicas logren resultados efectivos en un contexto caracterizado por la escasez de recursos disponibles, junto con un aumento constante de las exigencias y expectativas por parte de la sociedad. Esta situación exige que se adopte el principio de la "gestión por resultados", que busca optimizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de

los servicios ofrecidos a la ciudadanía. Es fundamental que la función pública cuente con líderes competentes y capacitados que sean capaces de dirigir a sus equipos de trabajo en la búsqueda del cumplimiento de las metas establecidas, además de generar motivaciones que a su vez propicien un alto rendimiento y eficiencia en la labor. Se centra el análisis en el cómo se llevan a cabo los procesos administrativos y organizacionales, en lugar de enfocarse únicamente en el que se está realizando. Esto implica la incorporación de aspectos de los procesos organizacionales que son determinantes para lograr un rendimiento óptimo y eficaz en los objetivos planteados, destacando la importancia de la innovación y adaptación constante en el ámbito de la gestión pública (Rodríguez Solís, 2025).

2.3.4.3. Teoría de la Gobernanza

La teoría de la gobernanza se sitúa en un contexto complejo donde la multiplicidad y diversidad de los problemas sociales, económicos y territoriales que enfrentamos hoy en día no pueden ser abordados adecuadamente por un solo agente que actúe en forma aislada. Por el contrario, es fundamental que exista la cooperación y coordinación de múltiples actores, tanto del sector público como del sector privado y de la sociedad civil en su totalidad. En este sentido, es crucial reconocer que el verdadero poder de los gobiernos, las empresas y las organizaciones civiles no se mide únicamente por su capacidad de ejecución, sino que se extiende a sus capacidades de iniciativa, persuasión e incluso atracción. Estas habilidades son esenciales para establecer alianzas estratégicas y crear redes de cooperación efectivas, las cuales funcionan como mecanismos clave para la resolución de una amplia gama de problemas que afectan a nuestras sociedades contemporáneas. La gobernanza, por lo tanto, se convierte en un proceso dinámico y colaborativo que permite enfrentar los desafíos de manera más integral y eficaz (Rodríguez Vasquez, 2019).

Desde esta perspectiva, la gobernanza se refiere tanto a la capacidad del gobierno para diseñar políticas públicas efectivas que movilicen la acción de los diferentes actores involucrados en el proceso de desarrollo social y económico, como a la capacidad de otros actores, incluidos organismos no gubernamentales y comunidades locales, para incidir de manera significativa en el proceso de

formulación e implementación de esas políticas públicas. En consecuencia, los enfoques de gobernanza han evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo, partiendo de un enfoque que enfatiza la necesidad de contar con un sector privado fuerte y dinámico que pueda contribuir al crecimiento y desarrollo económico. Este enfoque inicial implicaba el establecimiento de alianzas estratégicas entre el Estado y el sector privado. Estas alianzas se concretan a través de contratos, concesiones y privatizaciones que buscan mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios públicos. Sin embargo, ha surgido un enfoque más contemporáneo que pone un mayor acento en los procesos de asociación, cooperación y colaboración entre agentes estatales y no estatales. Este nuevo paradigma reconoce la importancia de incorporar diversas perspectivas y conocimientos en la toma de decisiones, favoreciendo un enfoque más inclusivo y participativo que permite una mejor adaptación a las necesidades locales y fomenta un desarrollo sostenible y equitativo.

2.3.4.4. Teoría del nuevo servicio público

La teoría del nuevo servicio público se orienta principalmente hacia el beneficio y la ventaja alcanzados por los ciudadanos. No obstante, su enfoque primordial se centra en que el objetivo del servicio público trasciende la mera producción de bienes y servicios; en cambio, está dirigido a la atención exhaustiva de las necesidades colectivas que emergen en la sociedad. Por ende, es fundamental que los servicios públicos sean definidos por los propios ciudadanos, quienes deben ser consultados de manera activa y tener la oportunidad de participar en el proceso de co-creación de dichos servicios. Este enfoque democratiza la prestación de servicios y garantiza que se alineen con las expectativas de la población. Es imperativo adoptar una perspectiva diferenciadora en la oferta de servicios, considerando un concepto más amplio de calidad que no solo contemple la eficacia de los mismos, sino que además incluya aspectos cruciales como la accesibilidad y la satisfacción total de los usuarios finales. La consecución de resultados de calidad en la prestación del servicio público requiere que las administraciones empoderen a los ciudadanos e incentiven el diálogo continuo con todos los interesados en el proceso. Este diálogo debe ir más allá de la simple recepción de quejas y reclamos, buscando una comprensión profunda de las necesidades y expectativas del colectivo, así como una adaptación constante a su evolución dinámica (Rodríguez Vasquez, 2019). De esta manera, el

servicio público se convierte en un proceso viviente, donde la participación activa de la ciudadanía es esencial para alcanzar un impacto positivo real en la vida de la comunidad.

La nueva idea del servicio público permite abrir un profundo debate sobre la función esencial de la administración, que suele definirse de manera general como la producción de bienes y servicios que se lleva a cabo de forma distinta a lo que ocurre en el sector privado. A medida que el poder de decisión se acerca cada vez más al ciudadano, la administración no debe limitarse a producir directamente, sino que debe dedicarse principalmente a fomentar, facilitar y acreditar la producción realizada por otros, estimulando así un entorno más colaborativo e inclusivo.

Un análisis comparativo se enfrenta al complejo y significativo desafío de identificar tanto las similitudes como las diferencias entre diversos objetos de estudio. En el contexto específico de las corrientes que influyen sobre los servidores públicos, el examen de principios fundamentales pone de manifiesto un notable contraste entre lo que se ha clasificado como la corriente burocrática y aquella centrada en la gobernanza. Esta evaluación integral ilumina, de manera sustancial, los dilemas complejos que enfrenta el servicio público contemporáneo y enfatiza la urgente necesidad de explorar con minuciosidad la interrelación entre diferentes enfoques teóricos y prácticos. Un primer análisis exhaustivo demuestra que, en consonancia con los sistemas de gestión orientados a resultados, así como con la búsqueda de legitimidad, eficiencia y equidad, las teorías contemporáneas refuerzan, complementan y matizan de forma crítica la corriente burocrática. Desde una perspectiva más amplia, eficiente y legítima a la vez, esta última corriente es considerada fundamental para el rendimiento institucional efectivo de las entidades gubernamentales. La política pública orientada hacia la ciudadanía no elude el profundo análisis comparativo que se propone. Aunque estas iniciativas suelen asociarse a la satisfacción de los usuarios finales de los servicios públicos, un examen detallado revela que la atención a la accesibilidad efectiva, la participación activa y la co-creación de políticas constituyen verdaderas palancas de cambio; además, el desarrollo del capital humano y la innovación pública se erigen, sin lugar a dudas, como componentes esenciales para el cumplimiento satisfactorio de los objetivos establecidos.

2.4. DISCUSIÓN

La investigación en cuestión tuvo como propósito central determinar, apoyándose en las corrientes más relevantes del Derecho que operan en nuestro entorno jurídico pluralista y diverso, la naturaleza jurídica de los servidores públicos que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia. Este examen se realizó en un contexto contemporáneo, caracterizado por un sistema político-social en constante evolución y transformación, donde los desafíos y las oportunidades para el desarrollo institucional son significativos. Además, se buscó evidenciar y analizar detalladamente las diferentes y complejas consecuencias que podría acarrear la decisión de aceptar o rechazar la subordinación de estos servidores al órgano específico donde prestan sus servicios y asumen sus funciones dentro de la intrincada y multifacética estructura estatal. Por lo tanto, este estudio se propuso desglosar y analizar, el concepto de servidor estatal desde una óptica del Derecho en su definición más amplia, precisa y profunda, teniendo en cuenta las particularidades que emergen del contexto boliviano. Con esto, se pretende establecer con rigor la naturaleza jurídica de los trabajadores al servicio del Estado Plurinacional de Bolivia, considerando los elementos generales que la constituyen y que son fundamentales para su comprensión integral y total, ampliando la reflexión sobre las implicancias de su rol. Esto incluye, en última instancia, determinar las repercusiones que tiene respecto a la compleja relación de subordinación y dependencia hacia el superior jerárquico, un aspecto inherente y esencial a toda organización estatal eficiente y bien estructurada.

El abordar esta temática respecto al tratamiento que deben tener los servidores públicos, inicialmente genera un análisis de los conceptos de naturaleza jurídica y fuente del vínculo que unen a los servidores públicos con el Estado, lo cual es crucial para entender el marco del derecho administrativo. Para la teoría del enfoque de la estatalidad, esta naturaleza se entiende como la de un mandato, un mandato que implica responsabilidades y obligaciones específicas, y su fuente se considera que es el derecho público, lo que da lugar a un vínculo de subordinación bastante definido y regido por normas que aseguran la jerarquía y el orden en la administración pública. En contraste, la teoría del enfoque contractual-identidad político-servicio sostiene que los servidores públicos, en su desempeño, están inmersos en un vínculo de subordinación también, pero argumenta que su fuente es el derecho privado, lo cual provoca una

discrepancia significativa en la visión de la relación laboral, pues se centra en la autonomía y los derechos contractuales de los trabajadores. Por otro lado, en contraposición a estas teorías, el enfoque de la función administrativa sostiene que la naturaleza del vínculo existente es el de un contrato entre partes, siendo su fuente igualmente el derecho privado, lo que sugiere que la relación se establece bajo principios de igualdad contractual. A su vez, el enfoque de los derechos y deberes fundamentales del servidor público, desde la perspectiva del sentido común y la igualdad, afirma que no hay subordinación en este contexto, sino que existen deberes y derechos que se sostienen en condiciones de igualdad entre los servidores públicos y el Estado, resaltando la importancia de la dignidad en el servicio público. Esta variedad de enfoques revela la complejidad y diversidad del estudio del derecho administrativo, donde las interacciones y relaciones entre la administración pública y sus servidores constituyen un campo de análisis vital para comprender mejor las dinámicas del servicio público y la importancia de una adecuada interpretación de los derechos laborales.

A lo señalado, también corresponde generar una discusión sobre los cuatro enfoques examinados de manera detallada, mismos que ponen de manifiesto distintos aspectos esenciales y altamente relevantes de la naturaleza jurídica del servidor público, haciéndolo sin incurrir en contradicciones, salvo en ciertos puntos específicos que, si no se consideran adecuadamente, pueden dar lugar a confusiones en su interpretación. En estas circunstancias, resulta extremadamente útil y conveniente identificar y especificar las diferencias existentes entre el enfoque de la estatalidad y el enfoque de la función pública, en contraposición con los enfoques contractual y estatutario. Asimismo, es fundamental tener en cuenta el enfoque de la función administrativa y la subordinación. Estas distinciones son de vital importancia para alcanzar una comprensión amplia y clara del papel que desempeñan los servidores públicos en los diversos contextos administrativos en los que operan. Por lo tanto, es crucial llevar a cabo un análisis minucioso de cada una de estas perspectivas para poder valorar el impacto que cada enfoque tiene tanto en la práctica como en la teoría del servicio público.

Dos diferencias son clave en la comprensión de la relación que existe entre las partes involucradas: (i) la discrepancia entre lo que fundamenta y regula dicho vínculo, que puede ser la ley y el Estado, o bien el contrato y el servicio que se brinda, y (ii) las consecuencias que esto tiene en la potestad disciplinaria y el régimen de

responsabilidad. La primera diferencia es sin duda la de mayor peso y relevancia en el análisis de la naturaleza de esta relación. En el enfoque de la estatalidad y de la función pública, se sostiene con firmeza que el vínculo de derecho administrativo es un hecho tangible y real que debe ser reconocido como fundamental. Lo realmente importante en este contexto es contar con una adecuada previsión y regulación de ese vínculo, a partir de la finalidad esencial de la actividad del servidor público. Esta finalidad es asegurar el ejercicio legítimo del poder del Estado para el beneficio de todos los ciudadanos, y, por ende, se constituye en una parte fundamental de la función pública, la cual se orienta a garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Esto implica que cada aspecto de la regulación administrativa debe tener en cuenta tanto los intereses del Estado como los de la ciudadanía, haciendo hincapié en la importancia de crear así un equilibrio necesario para el buen funcionamiento y eficiencia de la administración pública. La interacción entre estos elementos se traduce en un marco regulatorio que procura la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas, reafirmando el compromiso del Estado con el servicio a la población y, a su vez, fortaleciendo la confianza pública en las instituciones.

Los enfoques que se han desarrollado a lo largo del tiempo presentan diferencias significativas y notables en cuanto a la naturaleza jurídica y la fuente del vínculo que establece a los servidores públicos con el Estado, así como en el régimen que regula la conducta y el desempeño de dichos servidores. También es crucial destacar la naturaleza del estatuto que se aplica a estos funcionarios y las implicaciones que tiene en términos de la responsabilidad que asumen los servidores y en el régimen disciplinario que deben cumplir y respetar. Estas diferencias son no solo relevantes, sino que tienen un impacto directo y considerable en la elaboración de la legislación y las normas que rige la administración pública del Estado boliviano, y se reflejan de manera clara y contundente en el régimen de responsabilidad, que se establece en función de diferentes criterios y parámetros. Asimismo, en el régimen disciplinario se considera tanto la naturaleza jurídica del vínculo existente como las leyes específicas que regulan la función pública en el país, lo cual requiere de atención especial. Es fundamental que estos aspectos sean comprendidos, analizados y discutidos adecuadamente para asegurar un funcionamiento eficiente, efectivo y transparente de la administración pública y la adecuada rendición de cuentas por parte de todos los servidores públicos.

involucrados. Esto, a su vez, contribuirá a fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en el servicio que se presta.

Adicionalmente, se busca atender de manera efectiva a los objetivos de gestión, administración y servicio público, haciendo hincapié en la responsabilidad que recae sobre los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Así, la clarificación precisa de la naturaleza jurídica de los servidores públicos requiere un entendimiento claro de su concepción, definición y marco contextual, para lograr una visión amplia y completa del sistema jurídico laboral que nos rige y que se aplica en Bolivia. Este marco, en su totalidad, revela que la estructura estatal demanda una burocracia competente, ordenada y claramente delineada para operar eficazmente sus funciones y procesos, lo que es fundamental para la estabilidad y el desarrollo del Estado. A su vez, esta claridad facilitará la identificación del régimen específico al que deben someterse esos servidores públicos, ante la incertidumbre y las dudas que surgen en el contexto actual sobre las teorías vigentes en este ámbito legal, lo que contribuiría a una mejor organización y funcionamiento del Estado.

Durante el desarrollo de la presente investigación, fue posible evidenciar la preocupación e importancia que tiene en la actualidad la correcta identificación de lo que significa la naturaleza jurídica del servidor público. En el caso concreto de Bolivia, la falta de precisión y consenso en la concepción de este instituto genera una crisis de identidad en torno al ciudadano que debe ser servidor público, que no tiene un límite claro en el acceso a sus derechos fundamentales y en la disposición de los bienes del Estado. Esto puede generar mayor alarma a un investigador jurídico y político, el desconocimiento de sus restricciones y potestades. De allí la importancia de dar a conocer a la comunidad jurídica una primera aproximación de cómo debemos entender al servidor público boliviano.

La Administración Pública, requiere que sus empleados estén preparados académicamente y además de cierto grado de experiencia en sus funciones presentes y futuras, esto significa, que se necesita la meritocracia, porque materializar el progreso económico, jurídico, social y de bienestar de un país, es un conjunto de operaciones dificultosas y estructuras densas, que exigen diestros, capaces y técnicos empleados, por lo cual un consultor en línea es una persona que ha desarrollado su meritocracia,

así sea de forma teórica, pero que es llano a asumir las funciones operativas y administrativas que todo Estado requiere de su personal, por lo que la contratación de consultores en línea no sólo debe ser el buscar gente para un trabajo específico, concluido el cual, este personal se retira de la Administración Pública sin beneficio alguno, entonces, debe utilizarse la contratación de consultores en línea como un mecanismo dentro del proceso de selección de recursos humanos, donde los más eficientes, éticos, probos y capaces consultores pasen a ser empleados permanentes.

Por otra parte, es necesario considerar los siguientes argumentos: La estabilidad que ofrece el empleo público, así como el régimen especial de promoción y calificación de los servidores públicos, han sido motivos importantes de discusión y análisis. La crítica apunta a que la seguridad en el empleo público podría frenar la efectividad y el rendimiento de los servidores públicos, además de entorpecer la introducción de cambios necesarios y generar una actitud defensiva en la actuación pública. Si bien es posible que un ambiente de seguridad laboral no sea el más propicio para el óptimo servicio al público, tal condición de estabilidad ha sido reconocida en varias democracias consolidadas alrededor del mundo. Aunque los sistemas de carrera puedan tener tanto sus fortalezas como debilidades, una interpretación amplia de la naturaleza de la función pública sugiere que la garantía de estabilidad tiene un sentido práctico y esencial. En ese marco, no debe olvidarse que la Constitución establece que la función pública se ejerce con imparcialidad, objetividad, continuidad y con un firme compromiso al servicio del interés general. Por ende, los mecanismos de selección, promoción y calificación tienen sentido no solamente en términos de competencia profesional y habilidades técnicas, sino también en términos de la representación de intereses -particulares o de grupo- que pueden estar detrás del desempeño de los servidores públicos. La defensa del interés general exige la creación y el mantenimiento de un espacio en el que las decisiones que se toman para el bien común sean seguidas, respetadas y realmente implementadas de manera efectiva y responsable.

La naturaleza de la relación laboral en el ámbito de la función pública presenta una complejidad considerable, es difícil de definir con exactitud y tiende a ser elusiva. Esta complejidad se origina, en primer lugar, de la variedad de actores que participan en la gestión del Estado y en la provisión de servicios públicos esenciales. Asimismo, en segundo lugar, es fundamental tener en cuenta la influencia que estas particularidades

ejercen sobre la relación entre el Estado y todas las personas que se encuentran vinculadas a él, lo que añade una capa adicional de complejidad a la dinámica laboral en el sector público.

CAPITULO III

LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA, UNA MIRADA A LA DISCRIMINACIÓN LABORAL

3.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de muchos años, Bolivia ha tomado decisiones importantes en cuanto a la creación y el diseño del marco normativo que regula los derechos laborales, abarcando tanto aspectos a nivel nacional como a nivel internacional. Este marco es considerado uno de los más amplios y completos en comparación con otros países en la región, con el supuesto objetivo de asegurar la dignidad, la seguridad económica y el desarrollo personal de cada uno de sus ciudadanos y de cada trabajador. Es fundamental que se reconozca que, siempre y cuando se trate de relaciones laborales que se estipulan y constatan de manera formal en un documento escrito, la existencia de algunas de las condiciones básicas de trabajo, están garantizadas por la Ley General del Trabajo. Sin embargo, es importante señalar que, si se ponen en el centro de la discusión los derechos de los consultores individuales de línea, quienes, dentro del marco de su actividad profesional, ofrecen servicios al Estado, se puede afirmar que estas garantías fundamentales se encuentran sistemáticamente vulneradas en la práctica. Este fenómeno refleja una realidad preocupante que debe ser abordada con urgencia para proteger los derechos de todos los trabajadores en el país.

Es importante manifestar que la gestión pública del Estado boliviano ha otorgado un lugar central y de gran relevancia a los consultores de línea dentro de las entidades públicas. Este enfoque tiene “supuestamente” como objetivo primordial fortalecer y mejorar las capacidades internas de los diferentes órganos estatales, asegurando así un funcionamiento más eficaz y eficiente en un entorno que enfrenta constantes desafíos. La importancia de esta estrategia se ha evidenciado en la creciente utilización de consultores individuales de línea, quienes teóricamente deberían proporcionar un apoyo especializado y altamente capacitado en áreas que son a la vez delicadas y técnicas. Estos consultores no solo deberían traer consigo un bagaje de experiencias previas y conocimientos técnicos, sino que también deberían ser fundamentales en la implementación de mejores prácticas de gestión. Este respaldo no solo es crucial para la continuidad de las operaciones cotidianas, que son esenciales en el mantenimiento

del orden público y la provisión de servicios, sino que también cumple con la responsabilidad de responder adecuadamente a las exigencias y requerimientos que imponen los mecanismos de control, tanto internos como externos, que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Asimismo, este enfoque de consultoría permite a las instituciones adaptarse a un contexto en constante cambio, aprovechando las oportunidades que se presentan y mitigando los problemas que surgen. Por lo tanto, la integración de expertos en diversas áreas tiene un impacto significativo en la eficacia de las políticas públicas y en la legitimidad del gobierno ante la ciudadanía.

La práctica del uso de consultores en el ámbito público no es una idea que haya surgido de la nada; en realidad, tiene antecedentes históricos que se remontan a la Antigua Grecia, donde se empleaban expertos con un conocimiento profundo en diversas disciplinas para asesorar en decisiones cruciales que impactaban a la polis y su funcionamiento. A lo largo del tiempo, esta práctica de recurrir a consultores ha evolucionado y se ha reconocido su uso en gran parte del resto del mundo, aunque es importante señalar que puede haber diferencias significativas en la forma en que se implementan estas consultorías y en el grado de éxito logrado, ya sea en la gestión pública de diversos países o en la realización de ciertas actividades específicas que requieren de conocimientos técnicos y experiencia. En el caso particular de Bolivia, por ejemplo, la Ley No. 464 de 26 de diciembre de 2013 establece en su artículo 3 que la consultoría es una actividad específica y esencial de los servicios que debe brindar la función pública, además de definirse claramente para brindar el apoyo técnico necesario en la gestión del Órgano Ejecutivo plurinacional. Esta ley fue creada con el propósito de incorporar asesoría experta a través de Entidades Públicas estatales que, por diferentes circunstancias, no poseen la capacidad organizativa ni el personal especializado en su estructura orgánica, lo cual les dificulta satisfacer adecuadamente sus variadas necesidades administrativas y operativas en un entorno cada vez más complejo y demandante.

La consultoría de línea en la gestión pública del Estado boliviano está regulada de manera integral por la Ley de Contrataciones Públicas, así como también por su minucioso reglamento que es emitido oficialmente por el Órgano Ejecutivo Plurinacional de nuestro país; además, esta relevante actividad responde a un detallado y estratégico

plan de acción que es meticulosamente elaborado y diseñado por la Entidad Pública correspondiente que formula la necesidad específica que se pretende atender, a partir de un diagnóstico exhaustivo y la correspondiente formulación del programa, proyecto o actividad que demanda la consultoría, todo esto con el propósito claro y definido de llevar a cabo su efectiva implementación y ejecución. Las Entidades Públicas que emprenden este tipo de contrataciones, lamentablemente, no cuentan con la capacidad necesaria, ni en su estructura orgánica, ni en sus recursos técnicos, para satisfacer de manera autónoma la demanda de la actividad o servicio específico que requieren contratar, por lo que la consultoría de línea se convierte en un recurso estratégico y absolutamente indispensable para superar cuellos de botella y obstáculos que podrían dificultar la gestión eficiente del Estado. Esto enfatiza la importancia de la consultoría no solo como una solución a corto plazo para situaciones críticas, sino también como una herramienta valiosa y esencial para el mejoramiento continuo de los procesos y procedimientos en la administración pública de Bolivia, promoviendo así un desarrollo sostenible y eficaz de los servicios ofertados a la ciudadanía.

En el presente análisis se examina de manera detallada el conjunto de relaciones laborales que caracterizan a este grupo específico de trabajadores, todo ello desde la óptica crítica de las violaciones sistemáticas a sus derechos laborales fundamentales. Para abordar este tema de manera efectiva, se presenta un marco analítico bien estructurado que identifica los conceptos clave asociados, los derechos laborales esenciales que deberían ser garantizados y las violaciones sistémicas que ocurren con frecuencia. Esta construcción teórica será complementada posteriormente con una descripción exhaustiva de la normatividad laboral adecuada que regula estas situaciones, así como una caracterización precisa del consultor individual de línea. Además, se incluye la presentación de la evidencia empírica relevante que respalda las afirmaciones realizadas, con el fin de ofrecer una visión completa del contexto en el que se desenvuelven estos trabajadores y las dificultades que enfrentan en el cumplimiento de sus derechos.

3.2. METODOLOGÍA

El trabajo expone de manera detallada el método dogmático jurídico, este método se establece como un enfoque tradicional, el cual ha sido utilizado por los juristas a lo largo

de la historia desde el siglo XIX. Se fundamenta en la exposición ordenada, sistemática y conceptual de una materia concreta que pertenece al ámbito del derecho positivo, buscando no solo su comprensión profunda y su adecuada sistematización, sino también la resolución eficaz de problemas jurídicos específicos que puedan surgir. La investigación dogmática tiene como punto de partida una norma general y abstracta que está contenida dentro del ordenamiento jurídico en vigor. Este tipo de investigación se caracteriza por ser deductiva, lo cual significa que se basa en el estudio exhaustivo de las fuentes del derecho, las cuales son la norma jurídica. En este marco, el objetivo específico que se persigue es realizar una investigación dogmática que se ajuste a los requisitos de una tesis, tomando como punto de referencia la estructura clásica de una tesis de derecho, a fin de aportar un análisis riguroso y bien fundamentado sobre el tema seleccionado.

Complementando lo afirmado, se debe señalar que el dogmatismo es la técnica e instrumento fundamental por el cual el jurista presenta de manera ordenada y con claridad el derecho positivo estatal, describiendo, explicando y analizando todos los principios y normas que lo constituyen y regulan su acción en una sociedad. Utilizando el método dogmático, el jurista lleva a cabo un análisis exhaustivo del sistema del derecho positivo, ordenando y sistematizando su contenido a partir de las diversas normas, principios y conceptos que se hallan vigentes. La función inicial y primordial del dogmatismo jurídico es la sistematización del ordenamiento jurídico en su totalidad, es decir, aborda la tarea de recopilar, clasificar y describir de manera detallada y exhaustiva todas las normas vigentes de un determinado ordenamiento. En esta fase del análisis jurídico, es importante mencionar que el dogmatismo no tiene un carácter valorativo, lo que significa que se limita a presentar el derecho tal como es, sin emitir juicios sobre su justicia, eficacia o moralidad.

La arquitectura general de la investigación está meticulosamente diseñada para responder a las preguntas planteadas con un nivel de rigor suficiente que asegure resultados confiables. Este diseño busca alcanzar el mayor nivel de validez posible en todos los aspectos del estudio. El enfoque adoptado para la presente investigación es de tipo mixto. En las primeras fases del proceso, se aplica un diseño exploratorio que facilita la creación de una categoría de análisis sólida que, a su vez, permite llevar a cabo un estudio cualitativo descriptivo bien fundamentado. Posteriormente, la validez de

esta categoría creada se convierte en un fundamento sólido para llevar a cabo un estudio empírico cuantitativo. A lo largo de la investigación, se utilizan varios métodos de recogida y análisis de datos, cada uno de ellos aportando una perspectiva única y valiosa al conjunto de la investigación.

3.3. RESULTADOS

La consultoría es una práctica profesional que ha estado en un crecimiento notable y en constante transformación a lo largo de las últimas décadas. Esta evolución resulta ser esencial para los profesionales de este ámbito, quienes deben ser capaces de identificar y comprender tanto su origen como su evolución, así como los diversos factores internos y externos que la han influenciado. Esto se logra a partir de los sólidos fundamentos que sustentan la consultoría, los marcos históricos de referencia que han dado forma a su práctica, y las perspectivas actuales que guían y orientan su continuo desarrollo y adaptación en un mundo cambiante. Este análisis exhaustivo aborda de manera integral el origen, la evolución y los desafíos de los consultores a lo largo del tiempo, al mismo tiempo que enfatiza la identificación y definición de los conceptos clave que forman la base sólida de esta disciplina profesional. A través de este exhaustivo análisis, se pone de manifiesto la importancia de la consultoría como una herramienta valiosa y estratégica, que no solo mejora la efectividad organizacional, sino que también fomenta el crecimiento sostenible a largo plazo, contribuyendo al fortalecimiento de negocios en un entorno cada vez más competitivo y globalizado.

Sin embargo, a pesar que los consultores tienen características propias de las actividades laborales que deben realizar, en Bolivia, se ha incorporado la figura de Consultor Individual de Línea, mismos que realizan actividades propias para y a favor del Estado; pero que en el desarrollo de la presente investigación, se realizará una análisis que demostrará una sistemática discriminación en el ámbito laboral que viola el principio de igualdad en la aplicación del mismo en materia de los derechos laborales.

3.3.1. CONCEPTUALIZACIÓN: DEFINICION Y DIMENSIÓN

La presente sección ofrece una conceptualización clara y detallada de lo que son los consultores, definidos como individuos que se dedican a asesorar y apoyar a otros en el complejo proceso de toma de decisiones. En esta sección se desarrolla un modelo integral que aborda de manera precisa la definición de consultoría, las dimensiones más

relevantes que la componen y también las competencias necesarias y fundamentales que son esenciales para el adecuado desempeño de esta crucial función. Estas competencias incluyen habilidades interpersonales críticas, conocimiento técnico especializado en diversas áreas y la capacidad de análisis crítico, aspectos que son vitales para optimizar el impacto positivo de las decisiones tomadas en beneficio de las organizaciones. Además, será importante considerar cómo estas habilidades y conocimientos se contraponen a los diversos desafíos que presentan las dinámicas organizacionales modernas, garantizando que la consultoría no solo sirva como un apoyo temporal, sino como una herramienta estratégica para el crecimiento y éxito sostenido de cualquier entidad.

Los consultores son definidos como personas que cuentan con un alto grado de especialización, lo que les permite proporcionar una asesoría fundamental a otros en la toma de decisiones críticas, facilitando de esta manera el proceso de desarrollo y mejora organizacional mediante diversas estrategias y enfoques efectivos. A partir de esta definición básica y esencial, se construye un modelo que toma en cuenta cuatro dimensiones fundamentales del consultor. Estas dimensiones son: 1) el ámbito de actividad en el que se desempeña; 2) el grado de autonomía que posee en la toma de decisiones; 3) la legitimidad del rol que ocupa dentro del contexto organizacional; y 4) las epistemologías que sustentan tanto el accionar como las técnicas que implementa para alcanzar los objetivos deseados y esperados. Se identifican, además, las competencias necesarias y cruciales para el desempeño efectivo de esta importante función, las cuales se agrupan en distintas categorías, tales como las competencias técnicas que son esenciales, las competencias éticas que son igualmente vitales y las competencias relacionales que permiten una interacción efectiva y eficaz con los distintos actores involucrados en la organización (Casado, 2025).

La definición, las dimensiones y las competencias del consultor son elementos altamente relevantes y significativos, no solo para el ámbito teórico académico, sino también para la práctica profesional, dado que permiten identificar, clasificar y evaluar de manera correcta y efectiva el desempeño de estos profesionales. Esto, a su vez, contribuye de forma crucial a la mejora continua en su trabajo diario y al logro de los objetivos organizacionales que se establecen en sus respectivas áreas de influencia. En última instancia, el trabajo de un consultor es esencial para guiar a las organizaciones

en un entorno cada vez más complejo, colaborando para que puedan adaptarse a los cambios, afrontar desafíos y aprovechar oportunidades en el mercado competitivo actual.

Ahora bien, por su parte es necesario teorizar sobre la figura de los Consultores Individuales de Línea, al respecto se debe señalar lo siguiente: Un consultor individual de línea lleva a cabo un conjunto de funciones altamente diversas que, debido a su especificidad en el contexto organizacional, su importancia es esencial para el adecuado funcionamiento de la entidad en su totalidad y su cercanía y relación directa con la base operativa, se diferencian considerablemente de las de otros actores consultivos que forman parte de la estructura debido a la asignación diversa de funciones. Sin embargo, a pesar de estas diferencias palpables y significativas, estos consultores comparten con los demás actores el propósito de asesorar cuidadosamente en la optimización del rendimiento general de la organización. En este sentido amplio, se consideran funciones operativas a aquellos roles que superan la alta gestión y que impactan de manera directa y continua en la actividad organizativa a distintos niveles; se clasifican igualmente como funciones estratégicas aquellas que no son estrictamente requeridas para la operación inmediata, aunque deben ser adecuadamente atendidas y contempladas en la formulación de los planes a largo plazo; y se incluyen las funciones de mediación, que facilitan y fomentan la interacción constructiva entre los diversos niveles de la estructura organizativa (Casado, 2025). La calidad del desempeño de los consultores individuales de línea se torna fundamental y puede evaluarse mediante un conjunto de indicadores que, aunque son de naturaleza variada y, en ocasiones, abstracta, están claramente vinculados al sistema organizacional y su funcionamiento eficiente, reflejando la influencia que estos consultores ejercen en el desarrollo y la mejora continua de las dinámicas operativas y estratégicas dentro de la organización.

3.3.2. ORIGEN DE LOS CONSULTORES

La consultoría representa un servicio profesional que se especializa en diversas disciplinas, brindado por empresas o profesionales con conocimientos y experiencia en áreas concretas, conocidos como consultoras o consultores. Su función principal es ofrecer asesoramiento a individuos, organizaciones, grupos de empresas, países y otras entidades. Este servicio puede ser integral o estar orientado a áreas específicas como

Administración, Recursos Humanos, Operaciones, Mercadotecnia, Ventas y Finanzas. La consultoría empresarial puede ser vista como un servicio profesional o como un enfoque para proporcionar asistencia práctica. Este sector ha evolucionado y se ha consolidado como una actividad profesional que debe ser reconocida en su propia categoría. Al mismo tiempo, la consultoría sirve como un recurso para ayudar a las organizaciones y a sus directivos a mejorar la gestión, las prácticas empresariales y el rendimiento tanto a nivel individual como grupal.

La consultoría tiene sus raíces en los inicios de las interacciones humanas. Se trata de un proceso de verificación que se lleva a cabo mediante la deliberación sobre cualquier cuestión que demande cautela. Implica una reflexión orientada a encontrar respuestas a través de los consejos más pertinentes. Los registros antropológicos indican que un rasgo común en el desarrollo de las sociedades humanas es la aparición de individuos reconocidos como guías, quienes ofrecieron orientación a sus comunidades en diversos temas, abarcando desde las relaciones internas hasta la organización de actividades como la caza o la guerra, así como aspectos relacionados con la salud física y mental.

De acuerdo con el profesor Paulo Ricardo Becker Jacinte, en la antigua Grecia, “los sacerdotes del oráculo de Delfos proporcionaban consejos basados en observaciones sistemáticas e inteligentes de los fenómenos naturales. En esa época, tales observaciones eran consideradas predicciones de seres elegidos por los dioses, dotados de habilidades especiales”. Este entorno fue propicio para el surgimiento de los primeros filósofos y el ideal de la búsqueda del conocimiento, así como la comprensión racional del mundo y de la humanidad a través de la ciencia. No fue hasta el inicio del siglo XX que la consultoría comenzó a adoptar los patrones de actividad que hoy se reconocen, claramente definidos y caracterizados. Especialmente en las décadas de 1940 y 1950, tanto en Estados Unidos como en Europa Occidental, se lograron avances significativos en la sistematización del trabajo de consultoría, que se fundamentaba en vínculos técnicos y científicos, junto con la experiencia y teorías, siempre orientados hacia soluciones prácticas (CONSULTALL, 2025).

La consultoría puede ser entendida como el proceso mediante el cual se transfiere el conocimiento y la experiencia de un individuo o un equipo de expertos a otros, con el propósito de facilitar el logro de metas humanas. Este proceso se fundamenta en una

metodología de trabajo y en la aplicación de estrategias funcionales. En su núcleo, la consultoría es una búsqueda incesante de conocimiento que se pone al servicio de los demás. Peter Becker expresa que "la consultoría en su mejor momento es un acto de amor: el deseo de ser verdaderamente útil a los demás, utilizando lo que se sabe, se siente o se ha padecido para aliviar la carga de otros" (Becker, 2025). Según el Instituto de Consultoría y Gerencia de Londres, en su Guía de Gerente de 2004, la consultoría se describe como un servicio ofrecido por personas independientes y capacitadas, que se dedican a identificar y analizar problemas relacionados con políticas, organización, procedimientos y métodos, así como a recomendar medidas adecuadas y a brindar apoyo en su implementación.

Habiendo establecido algunos elementos históricos a nivel general, es importante determinar algunos elementos que dan origen a la figura jurídica, por tanto, la designación de consultores en línea se realizaba de forma arbitraria por parte de las autoridades estatales, quienes ofrecían remuneraciones sin exigir la presentación de trabajos objetivos. Esta situación llevó a la necesidad de crear una legislación que permita establecer contratos más claros, que incluyan variables académicas y técnicas que justifiquen la selección de los consultores futuros. Asimismo, se pretende asegurar que el proceso de contratación sea imparcial y objetivo, evitando cualquier indicio de nepotismo o corrupción, como la posible venta de puestos en la Administración Pública. Con el fin de reducir el gasto público, el Estado optó por la contratación de empleados temporales en primer lugar, para luego contratar a asesores conocidos como consultores en línea, quienes son empleados por un tiempo limitado, a los cuales se les restringe sus derechos laborales.

Asimismo, corresponde hacer referencia a la dimensión formal y material de los consultores de línea, al respecto se debe señalar que entre 1988 y 1991, la Administración Pública en Bolivia diseñó una partida para la contratación de empleados no permanentes que realizaban funciones operativas, especialmente en la gestión de datos. Estos empleados eran contratados bajo acuerdos "eventuales" con una duración máxima de un año. Con la posterior adopción de políticas de libre mercado, la contratación de consultores en línea se llevó a cabo mediante la redacción de Contratos de Servicios Profesionales. Sin embargo, la legislación no reconoce al Contrato de

Servicios Profesionales como un contrato laboral, considerándolo parte del Derecho Civil, lo que limita su uso en el ámbito laboral. En este sentido, los tribunales han dictado sentencias que defienden la utilización de este contrato en el ámbito civil, reservándolo para la contratación de profesionales que brindan asesoría. En esta modalidad, la subordinación recae en el cliente, ya que son las competencias del profesional las que determinan las decisiones, no la voluntad del cliente. No obstante, esta modalidad no es aplicable en situaciones donde exista subordinación, como en el caso de médicos en hospitales, abogados en el Poder Judicial, ingenieros en empresas constructoras o docentes en instituciones educativas, convirtiéndose en una práctica común en la sociedad.

En agosto de 1985, se promulgó el Decreto Supremo 21060, que sentó las bases de lo que se conoció como la Nueva Política Económica del país. Una de sus características más destacadas fue la contratación de la Consultora Boliviano Argentina Moreno Muñoz, encargada de desarrollar mecanismos que implementaran la nueva legislación sobre la relación entre la Administración Pública y el ciudadano en Bolivia. Esta consultora fue responsable de diseñar los fundamentos de la Ley 843 de Reforma Tributaria y recomendó al Estado la incorporación de Consultores Individuales, quienes, con el tiempo, deberían convertirse en formadores y capacitadores para los servidores públicos. El objetivo era contar con recursos humanos en la Administración Pública que fueran técnicos, investigadores, eficientes y, sobre todo, íntegros en el ejercicio de sus funciones, alejados de las influencias de la política partidaria, familiar o de grupo. Esto llevó a la promulgación del Decreto Supremo 21660 el 10 de octubre de 1987, que en su artículo 218 ordenaba la formación y contratación de consultores individuales como pioneros en la creación de nuevos recursos humanos en la Administración Pública, quienes debían ser verdaderos servidores públicos, tal como la ciudadanía demandaba. Sin embargo, la insatisfacción social, la recesión económica que afectó a Bolivia y la presión de los partidos políticos llevaron a la declaración de estados de excepción, lo que retrasó la implementación de esta legislación. A pesar de que se habían contratado universitarios en formación de las Facultades de Ciencias Económicas y Financieras como empleados eventuales, este esfuerzo resultó infructuoso debido a la corrupción y a la exigencia de lealtad partidaria, que obstaculizaron el avance de esta iniciativa. En el año 1990, se cierra definitivamente el Instituto Superior de la Administración Pública

(I.S.A.P.), visto como entidad que desarrollaba cursos para el manejo del aparato estatal, pero sin exigencia académica, ya que sólo otorgaba certificados de asistencia a los funcionarios públicos, es entonces que la Carrera de Administración de Empresas de la UMSA, decide planificar un proyecto para la creación de la Carrera de Administración de Empresas Públicas y Gestión Pública, con el objetivo de profesionalizar a futuros funcionarios públicos con nivel de Licenciatura y Post Grado en Administración Pública, pero este proyecto no se materializó, por la tendencia a la privatización y el achicamiento del Estado tan vigente en esa década, los prejuicios pudieron más, ya que el aparato estatal era visto como ineficiente, corrupto y atrasado solo por ser estatal y la gran alternativa era el manejo privado, pero el tiempo, demostró que el sector privado no es el ángel o la panacea ni tampoco el Estado es el demonio ni la epidemia.

3.3.3. RECOPIACIÓN NORMATIVA QUE SUSTENTA LA FIGURA DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LINEA

A todo lo manifestado precedentemente se debe indicar que en el año 1990 se promulga la Ley 1178 – Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), que establece la posibilidad de contratar consultores de manera eventual, quienes actúan como médicos en el ámbito de la Administración Pública. Su función es abordar limitaciones, modernizar procesos, reestructurar las entidades y mejorar la eficacia de los sistemas de control sobre los gastos y presupuestos estatales. Además, se creó el CENCAF, un instituto bajo la Contraloría General de la Nación, con el objetivo de capacitar personal altamente especializado para optimizar la eficiencia de la Administración Pública. A pesar de que los planes, incluida la Ley 1178, son considerados adecuados, los resultados han sido insatisfactorios, evidenciados por los altos niveles de corrupción entre 1989 y 1993. Como consecuencia, el Estado fue percibido como el peor administrador en la historia, lo que llevó a la propuesta de su reducción y a la implementación de políticas de privatización en los años siguientes, buscando disminuir significativamente el personal, lo que a su vez retrasó la creación de una legislación que protegiera a los consultores en línea. El 21 de octubre de 2000, el Decreto Supremo 25964 regula la contratación continua de los mismos consultores para la Administración Pública, denominándolos recurrentes, en virtud de su experiencia acumulada, las modalidades de contratación y las expectativas del Estado.

El 16 de marzo de 2001, el Decreto Supremo 26115, en su artículo 13, establece que “la remuneración será determinada en función del valor del puesto”. La información sobre las remuneraciones se considera un instrumento fundamental para la escala salarial y la planilla presupuestaria aprobada para la entidad. Esto implica que los datos recopilados y organizados por el consultor en línea servirán como base para su remuneración. Aunque se busca justificar el valor de la inversión en la adquisición de un servicio, esto genera incertidumbre respecto a los ingresos futuros del consultor en línea. El 31 de enero de 2004, se promulga el Decreto 27327, que define a los Consultores en Línea como parte del conjunto de servidores públicos. Este decreto formaliza que los consultores en línea deben ser expertos en las funciones que desempeñan, proporcionando trabajos que sean funcionales y aplicables a los objetivos de la Administración Pública. Se establece una modalidad de contratación discontinua para estos profesionales, con el fin de evitar su inclusión en la Ley General del Trabajo vigente, lo que podría generar una acumulación de beneficios sociales que comprometa al Estado. En cuanto a la remuneración, esta se presenta como un pago global que puede ser objeto de negociación entre las partes, aunque mantiene su naturaleza. Al final, el consultor emite una nota fiscal o factura para cobrar la totalidad o el saldo de su remuneración, que puede ser mensual, trimestral o incluso anual. Sin embargo, el fraccionamiento del pago no siempre es mensual y puede resultar burocrático y tedioso, dependiendo de las jefaturas y estructuras de la entidad pública donde se prestan los servicios. Esto conlleva a la pérdida total de beneficios sociales y otras prestaciones, como la falta de aguinaldos de fin de año, prestaciones para la jubilación, seguro médico y social, así como bonos de antigüedad.

La Ley 065, vigente desde el 10 de diciembre de 2010, impone a todos los servidores públicos, sin importar su categoría o forma de contratación, la obligación de contribuir al Sistema Integral de Pensiones. Para los consultores en línea, esto se traduce en un gasto de su salario, lo que a menudo se convierte en un obstáculo para la obtención de empleo, dado que se ha establecido que deben ser aportantes al sistema antes de ser contratados. Estos consultores deben cubrir sus propias contribuciones, sin que importe si han sido deducidas de sus ingresos, lo que les genera una carga financiera mensual. Esta situación hace que la opción de trabajar como consultor en línea en la Administración Pública sea cada vez menos atractiva, especialmente al notar que

muchos negocios informales de comida rápida en Bolivia logran generar más ingresos y acceder a créditos bancarios, permitiendo a sus propietarios alcanzar un nivel de vida superior al de muchos profesionales en el sector público. Además, el Decreto Supremo 1811 permitió a los consultores en línea acceder a los aguinaldos otorgados por el Gobierno Nacional, un hecho excepcional, dado que no eran considerados beneficiarios de este tipo de incentivos.

El Protocolo de San Salvador, resultado de la Convención Americana de Derechos Humanos, tiene como finalidad la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En este contexto, se establece que la remuneración no solo debe garantizar que las personas que dependen de un empleo puedan cubrir sus necesidades fisiológicas, como alimentarse, contar con un refugio y vestirse adecuadamente. Asimismo, una remuneración justa permite que los individuos avancen socialmente, mejoren su salud y reduzcan la probabilidad de enfermarse, accedan a formación que les permita aspirar a empleos mejor remunerados y eleven su calidad de vida y la de sus familias, lo que podría llevar, a largo plazo, a la eliminación de la pobreza en las sociedades actuales.

En el ejercicio de los derechos, nadie podrá ser forzado a realizar actos que no estén ordenados por la Constitución y las leyes, ni a abstenerse de lo que estas no prohíban. Las leyes de Bolivia son de aplicación universal para todas las personas, ya sean naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio nacional. Las personas extranjeras en Bolivia tienen derechos y deben cumplir con las responsabilidades que la Constitución establece, salvo las excepciones que esta contemple. Se establece que no debe existir discriminación en ningún contexto, estamento o sector de la sociedad boliviana.

La Constitución, en su artículo 46, establece que: I. Cada persona tiene derecho a: 1. Un trabajo digno que garantice seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, libre de discriminación, y que proporcione una remuneración justa, equitativa y satisfactoria, asegurando así una existencia digna para él y su familia. 2. Un empleo estable, en condiciones justas y satisfactorias. II. El Estado garantizará la protección del trabajo en todas sus formas. III. Se prohíbe cualquier tipo de trabajo forzado o formas análogas de explotación que obliguen a una persona a trabajar sin su consentimiento y sin una

compensación adecuada. En consecuencia, en Bolivia, todos los trabajadores deben tener acceso a remuneraciones justas y otros beneficios, tanto monetarios como en especie, que les permitan satisfacer sus necesidades, ahorrar y avanzar en su desarrollo económico y social.

3.3.4. ANÁLISIS DOCTRINAL SOBRE EL TRABAJADOR ASALARIADO Y EL SERVIDOR PÚBLICO EN BOLIVIA

El sistema laboral en Bolivia, compuesto por normativas del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo, presenta una extensa variedad de definiciones relacionadas con el concepto de trabajador. Entre estas, se destacan términos como asalariado, funcionario, servidor público, trabajador administrativo, trabajador general, trabajador público y trabajador dependiente, entre otros, que se encuentran diseminados a lo largo de nuestras disposiciones legales. La mayoría de estas definiciones han sido elaboradas con objetivos específicos o en relación con proyectos de ley concretos. En consecuencia, las normativas que abordan este tema son representativas de diferentes tipos de relaciones jurídicas laborales a las que aluden.

De este modo, el régimen privado se encuentra regulado en la Constitución Política del Estado (CPE), el Código de Comercio, el Código Civil, mientras que el régimen público se rige por diversas leyes y numerosos reglamentos sectoriales, así como en la parte administrativa de la CPE. La capacidad de coexistencia de ambos sistemas establece una subordinación relativa de la regulación de las relaciones jurídicas laborales del sistema capitalista al régimen de Derecho Público, y particularmente a la subordinación, dado que el funcionario o servidor público no se considera un trabajador. Las infracciones y sanciones disciplinarias son caracterizadas por poseer una naturaleza jurídica administrativa, por lo que no son objeto del Derecho del Trabajo. Aunque los distintos reglamentos de personal han presentado una relación laboral en tiempos anteriores, estos se encuentran regulados por los diversos sistemas administrativos, destacando el sistema administrativo estipulado por la CPE, que se enfoca en la obtención de bienes de competencia exclusiva del Estado bajo una forma estatalizaría, en el caso del Estado, y por una orgánica institucional en el caso departamental y municipal, que tienen ciertos puntos en común. Estas normativas se refieren al servidor público, cuentan con rango legal, no poseen un modo propio de existencia, están

previstas en el régimen laboral estatal y están vinculadas, entre otros aspectos, al ejercicio de potestades públicas subordinadas. Por otro lado, el régimen laboral privado está regulado por disposiciones de carácter general, resaltando especialmente la Ley General del Trabajo, sus decretos reglamentarios, aplicables principalmente a actividades de la industria, servicios, comercio, minería, entre otros. Este régimen establece parámetros estrictos para la regulación de las relaciones laborales subordinadas del sistema capitalista, que subordinan todos los contratos en cuestión. Asimismo, aspectos parciales del régimen privado son desarrollados en normas de igual categoría y regulados por disposiciones de jerarquía legal.

Según la doctrina, "uno de los aspectos más significativos de estas nuevas entidades es la aparición del denominado empleado público, quien, por el mero hecho de ostentar tal condición, se beneficia de un estatuto jurídico particular, lo que implica que recibe un tratamiento legal diferenciado en comparación con el resto de la población. En América Latina, el crecimiento del empleo en el sector público ha dado lugar a la expansión del llamado Estado asistencial, que, en su forma más integral, ha propiciado el surgimiento de una serie de derechos sociales que son reconocidos por los individuos a través de un marco legal conocido como el estatuto del empleado público" (Canales Aliende, 2018). En este contexto, la doctrina se aparta de lo puramente legal, indicando que, al ser considerado un trabajador, el empleado público está obligado a cumplir con un conjunto de responsabilidades estipuladas, como la entrega de resultados acordados con antelación, a cambio de lo cual, una vez cumplidas dichas obligaciones, recibe una compensación económica.

3.3.5. ESTUDIOS PREVIOS SOBRE LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LINEA EN BOLIVIA Y A NIVEL INTERNACIONAL

A objeto de identificar adecuadamente la problemática estudiada, es menester realizar una descripción de estudios previos sobre este tema, mismas que sustentan la importancia y connotación que representa un análisis y posterior propuesta de solución.

En la tesis: "Fundamentos Jurídicos, Administrativos y Técnicos, para la regulación de los contratos de consultoría individual de línea en el Sistema de Administración de Bienes y Servicios de la Administración Central del Estado", por Max Mostajo Machicado, en la UMSA; señala que la Constitución Política del Estado Plurinacional de

Bolivia, considera que todo boliviano tiene derechos económicos y sociales en los que se incluyen los derechos al trabajo, la salud y la seguridad social es por esta razón que se estudia la limitación de éstos derechos a los consultores individuales de línea, siendo que estos desarrollan su labor ejerciendo sus funciones en dependencias estatales al igual que los funcionarios públicos. Por las características del trabajo del consultor individual de línea, tales como la relación de dependencia, continuidad laboral, ubicación organizacional, dedicación exclusiva, escala salarial y ámbito laboral, de manera semejante a la de un funcionario público, se puede inferir que son los consultores individuales de línea, funcionarios públicos de facto; siendo la única diferenciación con un funcionario público, el vínculo jurídico con la entidad donde presta servicios. El consultor individual de línea tiene un vínculo jurídico administrativo con la entidad contratante, en cambio un funcionario público tiene un vínculo jurídico laboral que le asigna una serie de beneficios patronales de índole económico y social. Del análisis de la historia jurídica de la legislación administrativa de los servicios de consultoría individual de línea, se constata que la misma es resultado de una coyuntural regulación sujeto a factores económicos, normativos y políticos de la gestión pública estatal, por ello existe una restricción de derechos y responsabilidades del consultor individual de línea, ya que el enfoque con la que se legisló fue eminentemente administrativo en detrimento de un enfoque humano del oficio del consultor. También se afirma: Por otra parte, así como han existido varias conceptualizaciones y definiciones de lo que es el Estado, así también han existido varias teorías sobre los fines del Estado, entre las que podemos citar, por ejemplo, aquellas según las cuales el Estado se regiría bajo un gobierno teocrático, para dar una rendición de pleitesía a los dioses, por su parte Aristóteles señalaría que el Estado procuraría el bien común, según Rousseau tendría la finalidad de garantizar la libertad, para Montesquieu tendría la finalidad de hacer cumplir las leyes, mientras que para Karl Marx el Estado tendría la finalidad de dominar a un proletariado. De estos criterios podemos rescatar una finalidad fundamental que tiene el Estado y que es evidente en la actualidad, una finalidad que se encuentra marcada por la “necesidad” de que no solo una persona, sino de un grupo significativo de las mismas, que en su conjunto conforman parte de ese Estado y que constituyen la población del mismo, los cuales requieren seguridad, servicios, la defensa de sus derechos, el aseguramiento de su provisión alimentaria, entre otros, por lo cual podemos señalar que el rol del Estado se encuentra íntimamente relacionado con la “satisfacción

de las necesidades colectivas de su población”. Respecto al caso nacional, Bolivia como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional tiene la visión, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política del Estado, de pretender el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, con predominio del vivir bien, respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de sus habitantes, en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. Con relación a las consultorías, estas ya se encontraban implementadas en la administración pública de otros países como por ejemplo Argentina, que mediante Decreto Ley 22.460/81, sobre “Promoción y contrato de servicios de consultoría,” autorizaba la “contratación de servicios de consultoría bajo la forma de locación de obra intelectual o de servicios que requiera la Administración Pública Nacional”. Dicha normativa expresaba en su art. 1º que el contrato, tanto en el supuesto de locación de obra, como de locación de servicios, puede hacerse con una “firma consultora,” o con un “consultor” individual. Con relación a este último, el art. 2º lo definía como “todo profesional universitario altamente calificado que a título individual presta servicios de consultoría” por lo que el consultor individual contratado mediante este régimen (locación de servicios), no se encontraba regido por el régimen jurídico de la función pública, a lo cual Agustín Gordillo señalaba que se encontraría bajo un régimen particular que no encuadra en la calificación de “personal” de la administración pública, “funcionario,” “agente,” pero que en cambio, ello no significa que se rija enteramente por el derecho privado, pues el contrato de consultoría se regula por el propio Decreto Ley de consultoría y constituye un contrato administrativo; asimismo Gordillo señala que en la práctica se dio la inserción del texto y normas específicas del contrato previstos en el derecho privado antes que aquellas previstas en el derecho público, asimismo, tomando en cuenta que el Decreto Ley de consultoría trata conjuntamente tanto la locación de obra como la locación de servicios de consultoría y que existen remisiones expresas a la legislación en materia de contrato de obra pública, pensamos que es a este régimen o en todo caso al derecho privado, pero no al de la función pública, que corresponde acudir en todo lo no previsto en el contrato en particular, o en el propio Decreto Ley de consultoría, por lo que sería éste el único caso en que un contratado está regido por el derecho público sin ser funcionario o empleado público, ni regirse directa ni supletoriamente por las normas del régimen jurídico del

Servicio Civil de su país. La implementación de las consultorías individuales de línea, como se las conoce actualmente, dentro de las entidades públicas en el Estado Boliviano, no data de muchos años atrás, sino que su creación e implementación es reciente a través de las leyes financieras que preveían el presupuesto general de la nación en las gestiones 2005 y 2006 y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, sin embargo debe tenerse presente que la prestación de servicios de consultoría ya se encontraba vigente desde aún antes de la creación de la misma Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990, tal como por ejemplo se advierte del Decreto Supremo N° 21364 de 13 de agosto de 1986 que en su art. 23 establecía que la contratación de servicios de empresas de consultaría podía efectuarse: a) Por invitación directa por las siguientes equivalencias: 1) A consultor unipersonal hasta USD. 10.000.- 2) Para empresa consultora hasta USD 30.000 (Mostajo, 2026).

En la tesis: “La modalidad de contratación de consultores individuales de línea como vulneración a los derechos constitucionales” por Pedro Rolando Cusi Chambi, de la Universidad Andina Simón Bolívar, se afirma que: se debe de determinar la aplicación de derechos de orden laboral a una relación contractual sostenida entre una Entidad Pública y una persona natural, considerando el principio de “Primacía de la Realidad”. Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, permiten a la Entidades públicas la contratación de consultores individuales de línea para la realización de actividades o trabajos recurrentes, que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la Entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, sin embargo las condiciones materiales y el personal contratado, dada la naturaleza de los servicios prestados, llegan a configurar una relación laboral idéntica a los funcionarios públicos o empleados asalariados, sin que, en el desarrollo de su consultoría, estos puedan invocar normas de orden laboral, sino por el contrario deben ampararse estrictamente a lo establecido en los términos contractuales. Puntualmente, con relación a las consultorías de línea, misma que en la actualidad se encuentra regulada bajo los preceptos del Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, se ha llegado a advertir una peculiar relación laboral que tienen dichos funcionarios con sus Entidades, toda vez que si bien dicha modalidad se encuentra acorde a las Normas Básicas del Sistema de Administración de

Bienes y Servicios, la misma llega a tener varias observaciones respecto a la relación de trabajo que tienen los consultores de línea con la Entidad contratante. En relación a las observaciones a la contratación de personal bajo la modalidad de consultoría individual de línea, se advierte que las personas contratadas bajo esta modalidad firman un contrato similar al de servicios, no obstante cumplen con las mismas funciones realizadas por los funcionarios públicos de planta, pero que, sin embargo, se ven restringidos en determinados derechos de índole laboral con la Entidad que los contrató; al respecto, pese a que desarrollan similares funciones a las de los demás funcionarios públicos no pueden acogerse a beneficios y derechos de orden laboral (aguinaldo, permisos, renuncia, entre otros), lo cual los sitúa, en cuanto a la relación laboral con su Entidad, en una situación desigual frente a los demás funcionarios, menoscabándose las labores que estos realizan y por lo tanto vulnerándose los derechos constitucionalmente reconocidos a favor de todo trabajador, pese, y valga la redundancia, a que se encuentran desarrollando en muchos casos actividades análogas a los demás funcionarios públicos, manteniendo inclusive una relación de dependencia con la Entidad, una relación de subordinación frente al inmediato superior, e inclusive cumpliendo horarios de trabajo de forma similar a los servidores públicos, aspectos que, sumados a los pagos mensuales a los que son beneficiados, en el ámbito laboral constituyen evidentemente una relación de trabajo (Cusi Chambi, 2026).

En la tesis: “Solución de las controversias en contratos administrativos” de Gabriela Cira Paz Castellanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, se afirma luego de una revisión y análisis del Decreto Supremo No. 181 de fecha 28 de junio de 2009 y contrastando el mismo con la realidad fáctica, que se deben analizar los siguientes aspectos: Que, el Decreto Supremo No. 181 de fecha 28 de junio de 2009 presenta vacíos legales, puesto que el mencionado Decreto Supremo no regula lo referente a la solución de controversias dentro de la ejecución de los contratos administrativos, aspecto que es necesario ajustar y reglamentar.

Asimismo, se debe considerar que la solución de controversias durante la ejecución de los contratos administrativos contiene vacíos legales que es imprescindible reglamentar mediante Decreto Supremo, puesto que en la actualidad dicha regulación se deja al

arbitrio y discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en su calidad de Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Es importante considerar que los mecanismos para resolver controversias establecidos en la ejecución de los contratos administrativos son inexistentes. Actualmente, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios nos remiten a cada contrato administrativo elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en su función como Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Estos contratos son erróneos, incompletos, discrecionales y arbitrarios, ya que nos dirigen al proceso coactivo fiscal como la única forma de resolver conflictos. Sin embargo, el proceso coactivo fiscal no es el adecuado, dado que solo puede ser iniciado por el Estado en su rol de Contratante, tras un dictamen de auditoría y únicamente en casos de responsabilidad civil, lo que genera un vacío legal y una inseguridad jurídica al respecto. En base a lo precedentemente mencionado, es necesaria e imprescindible regular la solución de controversias durante la ejecución de los contratos administrativos mediante Decreto Supremo en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

A partir de un análisis de casos, se concluye que la actuación de las entidades públicas en relación con la resolución de disputas en la ejecución de contratos administrativos es discrecional y carece de uniformidad, lo que genera inseguridad jurídica. Tras llevar a cabo una revisión y análisis de la jurisprudencia nacional, se observa que, por un lado, que el Tribunal Supremo de Justicia determina que el procedimiento adecuado es el Proceso Contencioso - Contencioso Administrativo -, para lo cual es necesario agotar la vía administrativa mediante la presentación de recursos administrativos; y por otro lado, el Tribunal Constitucional establece que la Ley de Procedimiento Administrativo no es aplicable a los Sistemas de Administración y Control Gubernamental. Estos factores colocan al contratista en una situación de inseguridad jurídica, ya que, por un lado, debe iniciar el proceso contencioso administrativo, agotando la vía administrativa para ello. Sin embargo, no existe una norma que indique cómo debe presentar los recursos administrativos para agotar dicha vía administrativa, lo que genera un vacío legal al respecto, como se mencionó anteriormente (Paz Castellanos, 2026).

En la Tesis de Magaly Gisela Chávez Villacorta, de la Universidad Andina Simón Bolívar, sobre “Gestión de recursos humanos para promover la eficacia institucional en las entidades de regulación caso: Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero ASFI propuesta modelo de gestión de Recursos Humanos”, señala: La carrera administrativa en el sector público boliviano quedo relegada y no se dio continuidad a la misma, hecho que permite contar con servidores públicos en situación irregular, y que no goza de los mismos derechos de los servidores de carrera, permitiendo tomar decisiones discrecionales respecto a la permanencia de los servidores en las entidades públicas, esto hizo la necesidad de contratar gente con preparación académica precisa y de alto nivel académico, pero que generó un trato cuestionable en cuanto a la remuneración y derechos laborales de los que serían conocidos como consultores de línea, pero además, como reseñó el juez norteamericano W. Hughes en 1916: “no es difícil dictar legislación adecuada en la que se establezcan los criterios y estándares precisos, pero traducir un principio en decisiones concretas, sabiamente adaptadas a los casos particulares, es algo que requiere un órgano experimentado y técnico, que actúe con continuidad y que esté tan lejos como sea posible de los engaños y de las intrigas de la política”. Toda cancelación no sólo debe mostrar el pago en dinero en efectivo, sino que debe significar que mejora la calidad de vida del cualquier empleado, funcionario, servidor o subalterno. Como señala Aliendre España Freddy. (2017, Docente de la UMSA y Docente del CENCAF de la Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia), la Ley N° 1178 promueve un nuevo modelo de gestión orientado a resultados, con énfasis en la eficacia y la eficiencia, así mismo, siguiendo las corrientes gerenciales de modernización del Estado, promueven los criterios de profesionalización de la función pública, así como, la independencia del control fiscal. El personal de los entes de regulación fue seleccionado, no en todos los casos, cumpliendo lo establecido en la Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999 y el Decreto Supremo N° 26115 de 16 de marzo de 2001, ambas normas contemplan que los servidores públicos incorporados a la carrera administrativa pueden ser capacitados por la entidad y gozan de varios derechos distintos de aquellos servidores no incorporados a la Carrera Administrativa. Añade este docente:

El comportamiento organizacional, como motor de la eficiencia y eficacia de las entidades, representa en la actualidad una abstracción de gran relevancia. La clave para un proceso exitoso en el desarrollo de las organizaciones radica en la actitud de las personas involucradas, por lo que el comportamiento organizacional se convierte en una herramienta esencial para el beneficio de todo tipo de empresas. El resultado de una gestión organizacional adecuada dependerá en gran medida de cómo se fomente la motivación, la creatividad, la productividad y el sentido de pertenencia de los miembros de la organización, con el fin de optimizar el uso del capital humano.

Desde hace tiempo, se ha evidenciado la necesidad de que las instituciones públicas no sean vistas simplemente como cajas de procesamiento de datos y, por ende, productoras de bienes y servicios de calidad variable, sino que también reconozcan el valor del recurso humano con el que cuentan, el cual en muchos casos genera conflictos que obstaculizan la implementación efectiva de estrategias de cambio, mejora y modernización pública. Esto exige que el trabajo de los recursos humanos en general y de los consultores de línea en particular, sea realizado por personas altamente profesionales y experimentadas, quienes deben ser motivadas de acuerdo a su nivel de preparación y visión según la psicología social en la que fueron formadas, además de otros factores motivacionales que los impulsen a ser más creativos y contribuir a los objetivos de la Administración Pública. Es necesario evaluar los grados de aplicación y los resultados que produce el trabajo de los consultores, así como ofrecerles una remuneración que les permita vivir dignamente mientras desempeñan sus funciones como servidores públicos (Chávez Villacorta, 2026).

3.3.6. NATURALEZA DE LOS CONTRATOS DE LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LINEA

La esencia de los contratos de consultoría individual de línea puede ser definida y analizada a partir de su doble dimensión: por un lado, la dimensión formal, que se encuentra enmarcada en las disposiciones legales y en las normativas de ejecución; y, por otro lado, la dimensión material, que surge de cuatro etapas históricas: de acuerdo con lo manifestado, una primera etapa comienza con las previsiones establecidas en el Decreto Supremo N° 16850 del 19 de julio de 1979, que instituyen una modalidad de contratación estatal para personas que, en su calidad de consultores unipersonales,

proporcionen asistencia técnica especializada a un usuario específico, con el objetivo de que este disponga de un conjunto adecuado de antecedentes técnicos y económicos que faciliten una toma de decisiones eficiente. Es importante destacar que esta etapa no pudo ser implementada como tal, debido a que estaba sujeta a una condición suspensiva que no se llegó a cumplir o ejecutar.

En esta misma etapa, una década después, se promulga la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 del 20 de julio de 1990 y normas relacionadas, como el Decreto Supremo N° 25964 del 21 de octubre de 2000, que regulan nuevamente la modalidad de contratación estatal de consultores unipersonales que cumplan con las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional necesarias para llevar a cabo el trabajo encomendado, de acuerdo a dos posibilidades según la naturaleza de los servicios requeridos o la realización de consultorías específicas por producto. Así, de lo expuesto anteriormente, se deduce que, en ese primer momento, la naturaleza formal y material de dichos contratos sería administrativa de prestación de servicios específicos, en virtud de la especialidad e idoneidad del Consultor individual de línea.

En una segunda etapa, la contratación de consultores individuales no solo se llevaría a cabo para ofrecer servicios especializados, sino también para que pudieran realizar funciones recurrentes propias de la entidad contratante, actuando no como empleados, sino en una modalidad híbrida. Esto se debe a que su integración, funciones, remuneración, supervisión de resultados y desvinculación no estarían en consonancia con la normativa general que rige a los funcionarios del sector público. Así, la conveniencia mutua de un tipo de contratación que podría eludir el sistema de administración y control gubernamental cobraría una importancia significativa en la estructura de recursos humanos de las instituciones públicas, las cuales, a pesar de ignorar derechos laborales, no los reclamarían, ya que los altos honorarios compensarían cualquier pérdida de beneficios sociales.

En un tercer momento, en el marco de una política de austeridad y racionalización del gasto de las entidades públicas, el Estado decide regular y restringir la mencionada discrecionalidad en la contratación de consultores unipersonales. De esta manera, se aprueba el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, el cual, por un

lado, reconoce expresamente que estos pueden llevar a cabo funciones profesionales, técnicas y administrativas recurrentes análogas a las que realiza el personal designado mediante memorándums o resoluciones, y que tienen asignaciones de funciones en el órgano, institución o entidad. En el mismo contexto, el inciso qq) del artículo 5 del Decreto Supremo 0181, promulgado el 28 de junio de 2009, que regula las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009), presenta una contradicción al afirmar que los consultores de línea deben realizar sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante, lo cual es un rasgo distintivo de la relación laboral. No obstante, también se indicará que deben actuar de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, como si este fuera administrativo en la provisión de bienes y servicios. Este punto es consistente con lo señalado en la Resolución Ministerial N° 262 del 15 de julio de 2009, que establece el Modelo de Documento Base de Contratación, donde se indica que en los contratos de consultoría de línea debe especificarse claramente su naturaleza "administrativa".

En esta etapa, aunque se sostiene que la naturaleza formal del contrato se mantendría como administrativa en la prestación de servicios, no se puede pasar por alto que, en términos materiales, tal afirmación no puede ser respaldada desde ninguna perspectiva. Al reconocer el Estado que los consultores unipersonales realizan funciones recurrentes en una entidad pública y que su dedicación es exclusiva, se evidencia nuevamente esta nueva modalidad de contrato con una naturaleza distinta, diferente a la que las normas vigentes en ese momento pretendían, y que tendría como único propósito el desconocimiento de los derechos laborales de los consultores de línea.

En una cuarta y última etapa, el Estado, de manera implícita, se aleja de la errónea concepción de una naturaleza administrativa en la prestación de servicios de los contratos de consultores unipersonales. Así, se adoptan una serie de políticas y medidas legislativas que tienen como finalidad reconocer los derechos sociales de estos consultores, consolidando lo que se sostiene en el párrafo anterior, en relación al reconocimiento de esta nueva modalidad de contrato con una naturaleza propia, destinada exclusivamente al desconocimiento de derechos e imposición de obligaciones a los trabajadores del sector público.

Una forma alternativa de entender la naturaleza de los contratos de los consultores individuales de línea es analizar las condiciones reales en las que se desarrollan y los elementos que surgen de esta relación, evaluando si hay coherencia entre el tipo de contrato mencionado y el que realmente se ejecuta. Al respecto corresponde analizar el elemento de las funciones recurrentes, al respecto se debe manifestar que de acuerdo con la Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado aplicable a la gestión 2012, que es la Ley del 30 de diciembre de 2009 (Gaceta Oficial de Bolivia, 2012), el nivel de remuneración de los consultores de línea en las entidades públicas debe definirse en función de la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones asignadas al personal de planta. Esta norma coincide con lo establecido en el Decreto Supremo N° 1134, del 08 de febrero de 2012 (Gaceta Oficial de Bolivia, 2012), que indica que la definición de las remuneraciones de los consultores de línea debe basarse en la escala salarial; para ello, las Unidades Administrativas de cada entidad elaborarán un cuadro de equivalencia de funciones que será validado por la Unidad Jurídica y autorizado por la MAE de la entidad. Por lo tanto, es evidente que los consultores de línea realizan funciones análogas o similares a las que desempeña el personal de planta, es decir, llevan a cabo funciones recurrentes propias de la naturaleza de la institución.

Por otra parte, es necesario analizar un elemento de significativa relevancia en materia laboral, como lo es la exclusividad, ya que según lo establecido en el inciso qq) del artículo 5 del Decreto Supremo 0181, promulgados el 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios) (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009), es fundamental que las actividades se realicen con dedicación exclusiva en la entidad contratante. Este aspecto se relaciona con la inclusión de incompatibilidades en los contratos, la cesión de derechos de autor, la obligación de mantener la confidencialidad y la asistencia a eventos dirigidos a servidoras, servidores y autoridades públicas. Estos factores son suficientes para confirmar la existencia de exclusividad. Al respecto, se debe complementar indicando que, al existir exclusiva, automáticamente concurre una dependencia económica por parte del consultor individual de línea, ya que no podría trabajar en ningún otro lugar, viéndose afectado su propia subsistencia en caso de no tener otros ingresos, un elemento que caracteriza a una relación laboral.

Complementando lo expresado en relación a la dependencia, el término en cuestión tiene un significado jurídico que denota un estado de subordinación, inferioridad jerárquica, sometimiento o sujeción. En este contexto, en el caso que estamos considerando, se evidencia la dependencia de los consultores de línea hacia las instituciones contratantes, ya que deben rendir cuentas a su superior inmediato, jefe o responsable de la unidad, realizar sus tareas en las instalaciones de la entidad pública contratante y estar sujetos a otras funciones no especificadas en los contratos que se les asignen.

3.4. DISCUSIÓN

Bolivia se encuentra en un proceso de optimización de su gestión de recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública, lo cual se refleja en los siguientes puntos: En un intento por mejorar la percepción de su estructura administrativa, el país ha optado por la incorporación de profesionales técnicos de diversas disciplinas, con el objetivo de contar con personal que posea un mayor conocimiento científico. La inclusión de consultores, quienes ofrecen soluciones prácticas, genera expectativas de una mayor eficiencia y funcionalidad en las instituciones. Sin embargo, esta estrategia también busca la reducción de costos directos e indirectos, afectando especialmente a los consultores en línea, quienes, bajo contratos civiles y/o administrativos, se generan diversas restricciones, y se enfrentan a una situación de discriminación laboral.

La construcción de la legislación laboral en Bolivia se ha realizado bajo los criterios de la legislación internacional pertinente, con el propósito de proteger el capital humano, al igual que lo hacen numerosas naciones que se clasifican como "desarrolladas" en términos económicos. Así, se hace imprescindible buscar un vínculo entre la Ley General del Trabajo en vigor y los parámetros legales establecidos en el Código Civil en relación con los contratos civiles o comerciales.

Resulta preocupante que los profesionales que han sido capacitados académicamente para participar en la planificación y control dentro de la Administración Pública sean asignados a tareas operativas, donde enfrentan una carga laboral significativamente mayor en horas y funciones. A su vez, su remuneración se establece a través de facturas o en función de la duración de los contratos, lo que evidencia un sistema de discriminación laboral institucionalizado hacia estos individuos. La discriminación

laboral que enfrentan los profesionales se basa en una visión centrada en la economía de salarios. No obstante, es crucial reconocer que se debe salvaguardar, formar, incentivar y maximizar el potencial del capital humano en un país. Esto implica la necesidad de contratos laborales que otorguen mayores beneficios a los Consultores en Línea.

La Organización Internacional del Trabajo, que está vinculado a las Naciones Unidas, ha establecido diversas iniciativas para prevenir la discriminación en el trabajo, teniendo en cuenta aspectos como la sexualidad, el género, la salud, el origen de la persona, el estado civil, el nivel educativo y las características culturales. Sin embargo, no ha formulado aún un plan para abordar la discriminación laboral que afecta a los consultores en línea, quienes son incorporados a su trabajo con una remuneración básica, pero carecen de otros beneficios en su entorno laboral. Un consultor es un profesional con experiencia en un ámbito del conocimiento científico, cuya consulta es solicitada, lo que explica la denominación de consultor en línea. Este experto genera un banco de datos que es tanto dinámico como crítico, ofreciendo alternativas para resolver problemas. Sin embargo, su posición no se equipará a la de un empleado habitual, ya que no puede ser amalgamado con otros trabajadores en el contexto de una empresa o de la Administración Pública.

Los consultores en línea no son, ni deberían ser profesionales destinados a “ahorrar dinero al Estado”; son profesionales que dan instrumentos y soluciones técnicas, para la materialización de las políticas públicas de un gobierno elegido legítimamente, estos técnicos deben ser motivados mediante reconocimientos monetarios y psicológicos, pero fundamentalmente reconocerle sus derechos laborales. En ese sentido, la Ley General del Trabajo en Bolivia, busca que los empleados al entregar su tiempo a su fuente laboral, como también el acto de vender su fuerza laboral a su empleador, podrán exigir una remuneración salarial, pero también considera que los empleados van envejeciendo, enfermando, entregando su vida a su fuente laboral, por eso abarca la obligatoriedad del empleador de: asegurar a sus empleados en los sistemas de salud vigentes en el país, colocarlos en la modalidad de jubilación, otorgarles dotación de alimentos, una serie de bonos, como el de antigüedad, el profesional, de producción, movilidad, alimentación, subsidios para el embarazo y nacimiento de sus hijos, como una motivación del empleado y una compensación por el desgaste de su vida. Pero,

para los consultores de línea, que son empleados dentro de la Administración Pública, que están bajo la modalidad de un contrato civil por sus esfuerzos laborales, que los obliga en muchos casos a la entrega de facturas comerciales para recibir su remuneración, en otros casos, no entregan factura, pero son descontados de la tributación exigida por el mismo Estado, esta modalidad de consultores en línea, los hace carecer de bonos de cualquier naturaleza, jubilación, seguro social o cualquier otro beneficio. Se afirma que la mano de obra en Bolivia es cara, por la otorgación de todo tipo de beneficios sociales, por lo que el Estado, busca reducir sus costos de operación mediante esta forma de remuneración, además, de buscar consultores de alto nivel profesional, ya que, en el pasado, muchos asambleístas bolivianos contrataban como consultores a sus familiares o personas que sólo tenían el grado académico de Bachiller en Humanidades, si bien en la actualidad, estos actos están prohibidos, ya que los asesores para miembros del Poder Legislativo no tienen la atribución de contratar consultores, se busca personal que pueda cubrir una función específica en un tiempo limitado y bajo una remuneración regulada. Pero esto ha degenerado en una discriminación económica y laboral con los empleados bajo la Ley General del Trabajo. Se hace necesario el desarrollo de una legislación específica dentro de la legislación laboral boliviana, la cual abarque la protección y explotación de los consultores, pero es aún más necesario expulsar del ordenamiento jurídico boliviano la figura de los consultores individuales de línea, en el entendido que su forma de contratación, solo busca evadir las obligaciones contractuales del mismo Estado, reduciendo los costos que podrían emerger del reconocimiento de sus derechos laborales y donde se les pueda otorgar beneficios sociales, los cuales no necesariamente, implique un incremento exponencial en los costos de operación del propio Estado, un consultor es una persona que plantea soluciones prácticas a problemas específicos de la organización empleadora, no están para cubrir las mismas tareas de los empleados de planilla.

A lo señalado precedentemente se debe manifestar que Bolivia, quiso mejorar su imagen de su aparato administrativo, mediante la contratación de profesionales técnicos de diferentes campos, para contar con elementos humanos, con mayor conocimiento científico, incluso el dar la jerarquía de consultores (asesores expertos que plantean soluciones prácticas como posibles); despierta la expectativa de mayor eficiencia y

funcionalidad en sus dependencias. Pero al mismo tiempo, quería reducir sus costos directos e indirectos, donde el más afectado fue el grupo de los consultores en línea, donde bajo contratos civiles y otras restricciones, generó una discriminación laboral hacia los profesionales.

La legislación laboral boliviana, es muy protectora de los empleados, la cual es utilizada en cuanto ente laboral desarrolle actividades empresariales como de servicios dentro de su territorio: pero el uso de contratos civiles genera una contradicción entre los protegidos y los contratados eventuales, teniendo una discriminación laboral hacia los profesionales. Pero toda contradicción legal es una base para buscar que todos los empleados no sean discriminados en sus derechos laborales conquistados históricamente, buscando compensaciones o el acceso a instituciones de beneficio como seguro médico, alternativas educativas para sus hijos, dotación de alimentos u algún otro beneficio de remuneración. La legislación laboral boliviana fue construida mediante los parámetros de la legislación internacional del mismo rubro, buscando cuidar el capital humano como lo hacen muchos países denominados por su economía como “desarrollados”; es entonces, que se debe buscar un complemento entre la Ley General del Trabajo vigente con los parámetros legales del Código Civil referido a los contratos comerciales.

Es un hecho lamentable que los profesionales que se prepararon académicamente para ejercer funciones contribuyendo en el proceso de planificación y control dentro de la Administración Pública, sean colocados expuestos operativos, con mayor carga laboral en horas, funciones y otros elementos, que además su remuneración es mediante facturas, o en base a los tiempos de conclusión de contratos, es un sistema de discriminación laboral hacia los profesionales. Institucionalizado.

La discriminación laboral hacia los profesionales se da por sólo tener un punto de vista, el de ahorrar en montos económicos emergentes de las cargas sociales, pero no se toma en cuenta, que se debe proteger, capacitar, motivar y explotar al capital humano de un país, donde se deben tener contratos laborales que reconozcan mayores beneficios para los Consultores en Línea.

CAPITULO IV

EL RÉGIMEN LABORAL EN BOLIVIA

4.1. INTRODUCCIÓN

El régimen laboral boliviano ha recibido constantes modificaciones en los últimos años, que se constituyen en una suerte de reconocimiento de nuevos derechos establecidos por la Ley General del Trabajo, promulgada el 2 de mayo de 1939. La finalidad de la Ley General del Trabajo es reconocer y dar vigencia a los principios sociales del trabajo, entre ellos la mejora incondicional del trabajador y de su familia y la equitativa distribución del ingreso nacional. Sin embargo, desde esa fecha hasta hoy en día se han promulgado una amplia gama de leyes, decretos y demás disposiciones que reglamentan los derechos de los trabajadores, las mismas que son tanto de carácter sectorial como generales y que están destinadas a regular la relación laboral. Estos cambios han producido un régimen híbrido que ha generado una serie de inconvenientes a los gobiernos.

La Constitución Política del Estado, promulgada en el año 2009, impone a trabajadores, trabajadoras, empleadores y empleadoras la tarea de establecer y mantener una relación laboral que se funda en una conducta justa, digna de confianza, protege el principio de igualdad de oportunidades en el trabajo, prohíbe la discriminación y el trabajo infantil, y es protector de la maternidad y paternidad, entre otros principios. Establece, como modelo político económico, al social comunitario que se traduce en un sistema plural, de libre mercado, economía mixta de medio comunitario y estatal, pero que vigila y regula al mercado de manera que no afecte a los derechos de los/as asalariados/as. Tomar el contexto normativo que desarrolla la CPE en cuanto al modelo económico y los principios constitucionales que dan fundamento a la relación laboral, muestra que el gobierno no solo ha descuidado el cumplimiento de las mismas, sino que también se ha esforzado por diseñar un régimen laboral singular y único, más cercano e incluso hasta por debajo de la antigua Ley General del Trabajo de 1939.

Por tanto, el régimen laboral constituye la estructura de las relaciones jurídicas laborales que se configuran entre los actores o sujetos económicos de la producción. En este sentido, el régimen laboral proporciona una previsión de determinadas condiciones que

van a estar sometidas las relaciones de trabajo. Un régimen laboral está compuesto por una serie de elementos que se combinan para regular la relación laboral de la siguiente manera: a) determina la competencia de los tribunales que tienen a su cargo la solución de los conflictos laborales recíprocos entre empleadores y empleados; b) establece ciertas reglas sectoriales del derecho del trabajo que en el diseño de los sistemas jerárquicos de las fuentes normativas tienen un rango inferior; c) delimita el ámbito de espacio territorial en el cual tales reglas tienden a aplazar protegiendo a los trabajadores por la subsunción pasiva; d) determina las categorías de trabajadores y convenios colectivos sujetos a las reglas especiales; por último, e) define los sujetos pasivos de los deberes, ya sea en la exigibilidad de los créditos laborales frente al patrón y la responsabilidad solidaria o no subsidiaria de los comitentes, patrones, en su caso, en lo referente a los deudores laborales.

La noción de régimen laboral o el sistema de relaciones laborales ha sido utilizada en el derecho comparado para incluir derechos del trabajo fundamentales vinculados con los principios internacionales del trabajo y la observancia de un esquema.

4.2. METODOLOGÍA

La presente investigación se desarrolla a través del método estructural funcionalista, donde se describen los hechos para llegar al equilibrio y la razón de un conjunto de hechos que explican una realidad. El estructural funcionalismo plantea que el propósito de la sociedad es el mantenimiento del orden y la estabilidad social, y que la función de las partes de una sociedad y el modo en que estas están organizadas, la estructura social, serviría para mantener ese orden y esa estabilidad. Se pretende desde la estructura actual del Estado estructurar una política de igualdad de derechos laborales, dentro de toda la Administración Pública boliviana.

La literatura general existente explica que la teoría estructural funcionalista propone que las diversas sociedades son sistemas compuestos por elementos estructurales interdependientes que desempeñan funciones necesarias y cruciales para el mantenimiento del orden social en su conjunto. En particular, este enfoque establece la existencia de subsistemas con múltiples componentes que ejercen roles diferentes, pero al mismo tiempo complementarios, de manera que se hace posible predecir y describir

la función que el comportamiento de una unidad tiene en relación con el conjunto del subsistema o del sistema total. Estos planteamientos son válidos y aplicables a cualquier sistema que implique una estabilidad en el tiempo; es por esta razón que el análisis estructural funcionalista ha sido utilizado de manera efectiva en disciplinas tan diversas como la sociología, la antropología, la biología, las ciencias de la educación y la teoría general de sistemas.

El método tiene una perspectiva metodológica descriptiva, en el sentido de que se centra en la elaboración de un mapeo estructural del sistema de estudio. Una vez que se han catalogado, clasificado, nombrado y delimitado los elementos constitutivos del sistema, subsistema o conjunto de interés, se evalúa empíricamente el uso que efectúan, si es que alguno, como contribución a la estabilidad del sistema en el tiempo.

El análisis descriptivo del enfoque estructural funcionalista ofrece una guía metodológica que permite utilizar el método sin perder de vista su objetivo original, el mapeo estructural. Se presenta una forma de aplicar el enfoque asegurando la descripción de la estructura y funciones de un sistema sin incurrir en inferencias prescriptivas. Esta descripción se organiza en cuatro pasos que contienen los aspectos básicos que se deben considerar. Primero, se definen los componentes estructurales del sistema, se catalogan todos los elementos que lo constituyen, se clasifican en sus distintos subsistemas y se establece una nomenclatura que permite identificar su naturaleza. Segundo, se determinan las funciones y los roles que desempeñan dentro del sistema, se asignan a cada componente los usos que se les han dado en la práctica y se establece su relevancia para garantizar la estabilidad del sistema o la continuidad de la reproducción social o biológica. Tercero, se describen las relaciones y dependencias que se establecen entre los elementos estructurales, se elabora un diagrama de relaciones que representa la estructura de interdependencia del sistema y se construyen redes funcionales que agrupan los elementos que se afectan mutuamente. Por último, se especifican los criterios de análisis y los procedimientos que permiten contrastar empíricamente las hipótesis derivadas del mapeo, se formulan los indicadores que permiten comprobar la existencia de los usos funcionales atribuidos a cada elemento y se señalan las medidas que pueden ayudar a validar las inferencias de estabilidad y continuidad (Arroyo Valeciano, 2023).

4.3. RESULTADOS

Al hacer referencia al régimen laboral en Bolivia, necesariamente se debe establecer que desde una perspectiva histórica, el Derecho del Trabajo (históricamente) tiene un origen relativamente reciente (a diferencia de otras ramas del derecho) y se constituye como una rama del Derecho Civil; el cual, se desarrolló a partir de la necesidad de compensar el desequilibrio y desigualdad existente entre los sujetos de la relación laboral; limitando por un lado el poder del empleador y protegiendo por otro al trabajador frente a posibles formas de explotación, al encontrarse este último en un estado de debilidad respecto al ejercicio de sus derechos.

Es en ese sentido que, el Derecho del Trabajo se inspira en principios y normas jurídicas cuyo objeto corresponde a la tutela del trabajo humano productivo, libre y por cuenta ajena, ya que el ser humano es el único que transforma la naturaleza de forma deliberada, con el objetivo de proveerse de los medios materiales y bienes económicos imprescindibles para su subsistencia. Iniciar el estudio de esta rama jurídica supone el inicio de una revisión histórica del trabajo en sí, el cual se genera prácticamente desde la aparición del hombre en la tierra y que en las diferentes etapas en la evolución del mundo y la sociedad en su conjunto, han sido objeto de modificaciones; a ello y de manera específica se debe sumar una serie de transformaciones de las condiciones socio laborales que trajo consigo la Revolución Industrial, las corrientes políticas, filosóficas e ideológicas.

4.3.1. EL TRABAJO

El trabajo se puede definir como la actividad destinada a modificar la naturaleza con el fin de satisfacer de la mejor manera posible las variadas necesidades humanas. Su análisis requiere identificar con precisión a qué tipo de actividad laboral se refiere y en qué contextos históricos se enfoca, dado que los modos de producción, los niveles de desarrollo y las estructuras sociales presentan grandes diferencias a lo largo del tiempo.

Esta complejidad del trabajo y sus implicaciones es fundamental para entender cómo se ha ido desarrollando la realidad laboral a lo largo de la historia y cómo afecta la vida de las personas en su cotidianidad.

La doctrina señala que “El trabajo corresponde a toda actividad humana, destinada a transformación de la naturaleza, producto del esfuerzo físico o intelectual. Se aplica hacia el mundo exterior, con independencia de sus resultados, aunque dentro de una valoración económica-social” (De Chazal Palomo, 1995); en ese sentido cuando se hace referencia a la palabra “trabajo” se debe señalar que es el despliegue de energía ya sea físico o intelectual (el primero realizado por un obrero, mientras que el segundo por un empleado) y que se encuentra destinado a cubrir los requerimientos mínimos para que el trabajador pueda subsistir y también sustentar las necesidades básicas de su familia; por tanto, se puede indicar que es aquella actividad que tiene como propósito u objetivo de conseguir algo, siempre en el marco de lo legal. Es en ese sentido que se sostiene que el “Trabajo es todo esfuerzo o despliegue de energías, (...) puesto a disposición de la producción para la obtención de bienes y servicios, para la satisfacción de las necesidades y supervivencia humana” (Moreno Reyes Ortiz, 2011).

Trabajo, es la acción de trabajar, es el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza, y en esta aceptación se emplea en contraposición a capital. A su vez trabajar quiere decir, ocuparse de cualquier ejercicio, obra o ministerio. Jurídicamente, esta voz tiene importancia en cuanto se refiere a las diversas modalidades de realizar una actividad. Esto significa que todo trabajo desgasta y genera riqueza, se busca que todos tengan riqueza y no exista una explotación laboral institucionalizada.

Habiendo descrito brevemente como se debe entender al trabajo en un contexto estrictamente funcional, se debe agregar que “el trabajo es una actividad necesaria, consciente y personal. Es una actividad necesaria, pues el hombre puede trabajar para satisfacer sus necesidades, para conservar su existencia. Es una actividad consciente, porque el hombre tiene que ejecutarla considerando las finalidades que se propone alcanzar, los bienes que desea obtener. Por último, es una actividad personal en el sentido que el trabajo es inseparable de la persona que lo cumple y que ésta llega a imprimirle un sello propio” (Baltra Cortes, 1973).

A su vez como parte del proceso histórico de la evolución del trabajo en sí, y como una antesala a su estudio en profundidad, se debe indicar que no debe confundirse al “Trabajo” con el “Derecho del Trabajo”, ya que el primero, existe prácticamente desde que el hombre aparece en la tierra; y como muestra se puede hacer referencia a lo descrito en la Biblia, ya que en Génesis, Capítulo 3, versículos 17-19, se señala que el trabajo es una fatiga y algo penoso a realizar, por ser una maldición, mientras que el Derecho del Trabajo, tal y como será descrito posteriormente surge en el capitalismo a mediados del Siglo XIX. En ese sentido, es fundamental establecer que el trabajo puede ser explicado desde diferentes visiones, considerando para ello que puede significar: el desarrollo del intelecto de las personas, una actividad que ennoblece al ser humano, un mecanismo de embrutecimiento para cada individuo, así como una actividad que el hombre debe realizar de manera obligatoria. Al haber establecido doctrinalmente que el trabajo puede ser físico o intelectual, es fundamental señalar que estas apreciaciones resultan muy limitativas e inadecuadas, en el entendido que todo trabajo por su naturaleza debe realizarse a través de una complementación de ambas características.

El trabajo Humano: El trabajo únicamente puede ser realizado por el ser humano, en ningún caso los animales cuentan con dicha capacidad. Sin embargo, cabe mencionar que según lo descrito por Javier Neves Mujica: *“La evolución científica permite preguntarse hoy en día si solo la especie humana es capaz de realizar un trabajo, así entendido, o también pueden hacerlo otras especies animales”* (Neves Mujica, 2007). Al respecto cabe puntualizar algunos elementos que hacen al trabajo; de manera inicial se establece que aquellas actividades, faenas o labores que desarrollan los animales no están destinadas a la transformación deliberada de la naturaleza, pues solo forma parte de un sentido único de supervivencia; a ello, se debe sumar que solo los hombres son sujetos de derechos; es en ese sentido que la actividad laboral es una actividad propia del ser humano.

Por otra parte, se debe analizar la productividad del trabajo, al respecto se debe señalar que considerando que el trabajo se lo realiza mediante el despliegue de energía, el mismo tiene un determinado objetivo; y salvo que no exista una finalidad económica (como por ejemplo alguna tarea de organización de campañas políticas o turnos que los

vecinos puedan realizar en pro de una vigilancia por la seguridad ciudadana), la misma no estará regulada por el derecho laboral, sin embargo dichas actividades no la liberaría de encontrarse bajo la tuición de otras áreas del Derecho, como ser el Derecho Civil, Derecho Mercantil, entre otras.

Según lo afirmado, se considera que el trabajo tiene una naturaleza productiva cuando la misma alcanza un beneficio económico, sea este expresado en dinero u otro objeto o especie que pueda ser valorizable económicamente. Incluso el trabajo puede ser considerado un elemento de salud pública, ya que la exigencia física y mental de las diferentes funciones, hace que el cuerpo humano busque una mejor resistencia, la mente logre mayor destreza y conocimiento, donde el individuo de manera tangible, se siente útil a la sociedad, donde su conciencia moral le anima a pensar que toda su riqueza fue gracias a su esfuerzo y tenacidad, viendo de forma positiva la realidad que le rodea.

Complementando lo expresado previamente, y tal y como se ha desarrollado anteriormente, el trabajo en su esencia debe ser productivo, el cual puede ser realizado por encargo de un tercero (a lo cual se lo denomina trabajo por cuenta ajena) o a iniciativa propia (denominado trabajo por cuenta propia), en el primer caso existe un tercero, quien será el dueño de los medios de producción y titular de los bienes o servicios que se oferten, el cual será responsable de pagar a aquella persona que los ha realizado; en el segundo caso, únicamente el tercero es titular y por consiguiente puede disponer de los bienes y servicios por lo general mediante contratos de compra – venta.

4.3.2. ORIGEN ETIMOLÓGICO DEL TÉRMINO TRABAJO

Siendo que se “Se entiende como trabajo: La labor o actividad, ocupación, faena, tarea, empleo, cargo, destino, oficio y profesión. El vocablo trabajo según algunos autores proviene del verbo latino” (Jimenez Sanjines, 2004); sin embargo, realizando una revisión en cada una de las lenguas del mundo, se puede observar que no existe anterior a la era moderna industrial algún término que precisara con claridad y de forma específica un término que haga referencia al concepto de una actividad productiva o generadora de valor económico y que se encuentre susceptible de intercambio mercantil. Es así que se puede mencionar que el griego antiguo no disponía de un

término unificador para significar los conceptos expresados por las palabras trabajo y trabajar (...). Tampoco el latín ni otras lenguas clásicas, ni la mayor parte de las lenguas extraeuropeas poseen propiamente un término o un concepto correspondientes a la idea abstracta de una actividad indiferenciada orientada hacia la producción, la transformación o la manipulación de valores de uso y creadora de valor económico (Blanch Rivas, Espuny Tomas, & Gala Durán, 2003).

Sin embargo, es necesario establecer la procedencia de la palabra “trabajo” como tal, para ello, etimológicamente se puede señalar que proviene del latín “tripaliare” (Torturar), siendo que a su vez este término deriva del latín Trepalium (tres palos), que era el lugar donde se amarraba a los esclavos para azotarlos. Es importante determinar cuál es en esencia su origen, por lo que debe afirmarse que no tiene relación directa con el castigo a través de los azotes, sino está relacionado específicamente al sufrimiento de una persona. Esta afirmación etimológica surge como resultado de un proceso evolutivo ya que en la historia de las lenguas modernas de Europa nos muestra, por el contrario, que no es más que al final de una larga evolución, después de deslizamientos semánticos diversos, que las palabras: trabajo, travail, labour o arbeit han quedado confinadas a acepciones exclusivamente económicas. Tomando en cuenta lo manifestado la palabra trabajo también se puede afirmar que proviene de las siguientes acepciones: Laburare, que significa trabajar o labrar la tierra y Traps o Travis, que significa la traba o el obstáculo que una persona tiene que superar o vencer.

4.3.3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN LABORAL EN BOLIVIA

Bolivia fue creada en un contexto de extrema fragmentación política: cada intento de organización republicana en las tres décadas siguientes a su independencia de España fue rápidamente seguido de la descomposición del sistema político a causa de luchas fratricidas por el poder. A esta fragmentación política corresponde, en el plano socioeconómico, una economía inorgánica, en la que no se había logrado completar el ciclo capitalista en la producción de las materias primas, con la consecuente aparición de centros industriales que permitieran la circulación de capitales en un proceso de capitalización y acumulación de capital en un centro, para luego buscar y explotar otros círculos en la producción de nuevas mercancías. Es en este complejo contexto social y económico en el que surgen los primeros y decisivos atisbos de legislación laboral en

la historia de nuestro país. Varias normas y decretos, la mayoría de contenido temporal y de carácter provisional, comienzan a regular de manera sistemática la duración de la jornada laboral, la fijación de sueldos y salarios de los trabajadores, así como la forma en que se realizan los pagos, la ejecución de obras públicas y la enajenación de la mano de obra en condiciones forzosas y, en ocasiones, abusivas. En esta primera etapa de desarrollo legislativo se destacan tres elementos clave que marcan el rumbo de este proceso: en primer lugar, los gobiernos, que se transforman rápidamente en el principal regulador de las relaciones laborales, adoptando medidas y políticas que buscan, al menos en teoría, proteger a los trabajadores; en segundo lugar, la acción gremial, que comienza a configurarse como una de las formas más efectivas de organización del trabajo en el país, creando redes de apoyo y defensa de los derechos laborales, y que comienza a tener, a su vez, su influencia en el ámbito político y social del mismo; y en tercer lugar, la irrupción de los intereses capitalistas, que también exigen una regulación del trabajo para proteger sus inversiones y garantizar su funcionamiento, pero que por el momento carecen de una relación directa y específica con los trabajadores, lo que genera tensiones que marcarían la pauta para futuros conflictos laborales.

Es en ese sentido que, al nacimiento de la República, se generan las primeras disposiciones legales en relación con el trabajo, posteriormente a ello van desarrollándose una serie de normas principalmente dirigidas a ciertos sectores de la producción nacional, donde se puede destacar:

1. El Decreto promulgado por el Libertador Simón Bolívar, el cual suprime la prestación de aquellos trabajos que eran realizado de forma gratuita, proclamando la libertad que tienen los trabajadores en relación al trabajo. Este Decreto establece que: *"Nadie debe ser obligado a trabajar contra su voluntad y sin justa remuneración"*. Sin embargo, a pesar de esta disposición legal y lo determinado en la proclamación del Acta de la Independencia, la esclavitud permaneció hasta mediados del siglo XIX.
2. Durante las presidencias del Mariscal José Antonio de Sucre y el Mariscal Andrés de Santa Cruz, se dictan algunas disposiciones legales en relación al trabajo minero y de protección a los indígenas sobre sus propiedades y su trabajo.

3. El 13 de octubre de 1880, se promulga el Código de Minería, el cual en su decreto reglamentario otorga protección a los trabajadores de las minas en caso de que los mismos sufran accidentes de trabajo. Determina, asimismo, el derecho a la indemnización en caso de muerte o incapacidad y durante el tiempo que dure el proceso de incapacidad el trabajador recibirá la curación. A pesar de que estas disposiciones beneficiaban a los trabajadores del sector minero, se contraponían a lo que ocurría en la práctica, ya que el principio de la prueba sobre esta materia se regía bajo la teoría romanística de “culpa extra contractual o aquiliana”, donde el obrero tiene la obligación de probar que el accidente sucedió por culpa del patrono.
4. Durante la presidencia de Aniceto Arce, se inicia la construcción de los ferrocarriles y la explotación de los minerales como el estaño, que por las condiciones en las que se desarrollaba la actividad laboral, dan lugar al surgimiento de los movimientos obreros, por tanto, las huelgas, y los primeros pliegos petitorios para mejorar las condiciones laborales.
5. Para la segunda década del siglo XIX se producen las huelgas, sumándose la influencia del movimiento obrero internacional, y otros factores que dan como resultado la suscripción al Tratado de Versalles (DIPUBLICO, 2025), el cual en su Artículo 427 establece:

“Las altas partes contratantes, reconociendo que el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados es de una importancia esencial desde el punto de vista internacional, han establecido, para llegar a este objeto elevado, el organismo permanente previsto en la Sección I y asociado al de la Sociedad de las Naciones.

Ellas reconocen que las diferencias de clima, de costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial, hacen difícil alcanzar de una manera inmediata la uniformidad absoluta en las condiciones del trabajo. Pero, persuadidas como están que el trabajo no debe ser considerado simplemente como un artículo de comercio, piensan que hay métodos y principios de reglamentación de las condiciones del trabajo que todas las

comunidades industriales deberán esforzarse en aplicar, en cuanto lo permitan las circunstancias especiales en que puedan encontrarse.

Entre esos métodos y principios, las Altas Partes Contratantes consideran ser de una importancia particular y urgente, los siguientes:

- 1. — El principio director arriba enunciado, de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio;*
- 2. — El derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empleadores;*
- 3. — El pago a los trabajadores, de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país;*
- 4. — La adopción de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, como objetivo a alcanzar en todas partes en que aún no haya sido obtenido;*
- 5. — La adopción de un descanso hebdomadario de veinticuatro horas como mínimo, que debería comprender el domingo, siempre que fuera posible;*
- 6. — La supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias que les permitan continuar su educación y asegurar su desarrollo físico;*
- 7. — El principio del salario igual, sin distinción de sexo, por un trabajo de igual valor;*
- 8. — Las reglas dictadas en cada país sobre las condiciones del trabajo deberán asegurar un tratamiento económico, equitativo a todos los obreros que legalmente residan en el país;*

9. — Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección en el que haya mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección de los obreros.

Sin proclamar que esos principios y esos métodos son completos o definitivos, las Altas Partes Contratantes opinan que son apropiados para guiar la política de la Sociedad de las Naciones; y que si son adoptados por las comunidades industriales que son miembros de la Sociedad de las Naciones, y si son mantenidos intactos en la práctica por un cuerpo apropiado de inspectores, extenderán beneficios permanentes para los asalariados del mundo” (DIPUBLICO, 2025).

6. En el año 1924 se promulga la Ley N° 19, donde se aprueba el principio de riesgo profesional y la inversión de la prueba. En el mismo año se establece la indemnización por tiempo de servicios y despido intempestivo.
7. En el año 1927 se promulga el Decreto Supremo N° 28, donde se establecen medidas sobre seguridad y accidentes de trabajo. Asimismo, se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas y los juegos de azar en los centros de trabajo.
8. En el año 1929, a través del Decreto Supremo N° 21, se reglamenta el trabajo de los niños y las mujeres.
9. El 02 de junio de 1936 se crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
10. Con la promulgación de la Constitución Política del Estado de 1938 se implementa el “régimen social”, que da protección legal al trabajador, velando por su bienestar y con el fin de dar justicia social.
11. El 25 de mayo de 1939 se promulga mediante un Decreto Ley la Ley General del Trabajo, la misma que se eleva a rango de Ley el 08 de diciembre de 1942 y el 23 de agosto de 1943 se emite su Decreto Reglamentario. La mayoría de las disposiciones jurídicas establecidas en esta norma aún se encuentran vigentes.

Como se podrá advertir, hacia la década de 1920 y 1930, surgen en el país importantes reformas laborales que amplían considerablemente los derechos de los trabajadores,

estableciendo de esta manera mecanismos colectivos de negociación que buscan equilibrar las relaciones laborales. Sin embargo, estas conquistas, a pesar de su relevancia, son seguidas por una serie de reacciones del Estado que buscan restringir la negociación colectiva y mantener un estricto control de la mano de obra y sus condiciones laborales. La evolución del régimen laboral en Bolivia se presenta como un proceso interno esencial que, si bien responde a la compleja historia y la dinámica social y económica del país, no se desarrolla en un vacío aislado. Las experiencias distintas de otros países de la región, así como los múltiples puntos de contacto y de influencia, son, por lo tanto, un contexto relevante que enriquece el análisis de esta temática. En consecuencia, es indispensable considerar cómo las reformas laborales en Bolivia se entrelazan con las tendencias y movimientos regionales, formando un entramado que impacta profundamente en la organización y las luchas de los trabajadores.

Posteriormente se puede evidenciar que la Constitución de 1938 incluyó la primera formulación de derechos laborales, marcando un hito en la historia legal de nuestro país. Se establece que: “en el ámbito de la producción, la constitución y el funcionamiento de la familia social que se presenta como una organización económica, el Estado garantiza a todos los trabajadores el derecho a un trabajo digno, en condiciones justas y equitativas, y el acceso a las garantías que hacen posible el desarrollo físico e intelectual de la producción” (Gaceta Oficial de Bolivia, 1938). Aunque se reconocen diversos derechos laborales, es crucial aclarar que no se establece una jerarquía normativa clara que defina su aplicación, ni tampoco se otorgan facultades efectivas a los tribunales de trabajo para hacer valer estos derechos. La Constitución de 1947, aunque repitió la misma fórmula enunciada anteriormente, tampoco logró recoger la jerarquía de las normas laborales que muchos consideraban fundamental. Fue la Constitución de 1967 la que dio un paso más significativo al incluir un catálogo más completo de derechos laborales, reflejando así un avance en la protección de los trabajadores. Además, la Ley de Seguridad Social, promulgada en 1946, representó un avance notable en la protección de las trabajadoras en la maternidad, asegurando ciertos derechos que son indispensables para una igualdad efectiva en el ámbito laboral. Por otro lado, la Ley de Servidumbre de 1951, aunque limitada en su alcance, eventualmente sería reconocida como un paso positivo en cuanto a la institucionalización de la protección a la

maternidad y la familia, sentando las bases para futuras reformas en el ámbito de los derechos laborales y sociales.

4.3.4. FUNCIONES ECONÓMICAS DEL TRABAJO

Las funciones económicas del trabajo constituyen un conjunto variado y complejo de relaciones y procesos institucionales que desempeñan un papel crucial en la determinación de la oferta y la demanda de trabajo en la economía. Estas funciones están también intrínsecamente vinculadas al ingreso y al nivel de precios en una sociedad, y forman el contexto en el que se toman decisiones sobre la elección de ocupación por parte de los individuos que buscan integrarse al mercado laboral. En este sentido, el trabajo se presenta no solo como una actividad simple, sino como uno de los factores esenciales del proceso productivo. Debido a su relevancia, el trabajo contribuye de manera significativa, y a menudo indispensable, a la producción de bienes y servicios que son fundamentales para el funcionamiento integral de la economía.

La economía actual reconoce que el trabajo cumple tres funciones esenciales, cada una de las cuales es crucial para el funcionamiento eficiente de las sociedades contemporáneas. En primer lugar, se establece que el trabajo es un insumo absolutamente necesario en la producción de una variedad de bienes y servicios que permiten a las personas satisfacer sus necesidades diarias. En segundo lugar, se entiende que la interacción entre la oferta y la demanda laboral no solo determina los niveles de ocupación y desempleo, sino que también tiene un impacto significativo en la distribución del ingreso y del poder adquisitivo entre la población. Esto, a su vez, afecta el bienestar general de la economía, ya que una distribución equitativa del ingreso puede contribuir a la estabilidad social. Por último, la organización y gestión del trabajo son consideradas fundamentales para alcanzar los niveles de eficiencia requeridos en las economías modernas, donde la productividad es un criterio clave para el crecimiento. La importancia de cada una de estas funciones puede variar considerablemente según el contexto histórico y social en el que se encuentren, así como por la naturaleza de los procesos económicos que se desarrollen en cada momento específico. A menudo, las funciones del trabajo se dividen en categorías más específicas, como las funciones macroeconómicas, microeconómicas e institucionales, lo que permite realizar un análisis más detallado de su impacto en la economía global y en el desarrollo social.

Por la relación directa que tiene el trabajo con las funciones económicas, este puede ser dividido en primario, secundario o terciario.

4.3.4.1. El trabajo primario

En este tipo de trabajo la actividad del hombre en relación a su productividad proviene de forma directa de la naturaleza, cuya función se limita a contribuir o aprovechar del recurso que la misma le provee; es entonces que se tiene a la agricultura, caza, pesca y ganadería como una actividad laboral primaria.

4.3.4.2. El trabajo secundario

En contraposición a la primaria, la productividad depende exclusivamente de la actividad del hombre; comprendidas aquellas actividades artesanales, fabriles o industriales y en las cuales se cuenta con equipos o maquinarias que permiten la transformación de la materia prima, generando un incremento en el valor del producto final, objeto o resultado final del trabajo realizado.

4.3.4.3. El trabajo terciario

En este tipo de trabajo, no se considera la elaboración, desarrollo o creación de un bien o producto; su función económica radica en la prestación de un servicio, como la dotación de infraestructura vial y de edificaciones, el comercio nacional e internacional, el cuidado de la salud pública, la educación, la actividad bancaria y similares, en relación a ciertos procesos administrativos que contribuyen de forma auxiliar al primario y al secundario.

4.3.4.4. Otros niveles de trabajo

Donald Power, autor estadounidense, en el año 1997, planteó que los altos servicios técnico científicos, como la investigación en el campo de la salud y de la informática y telemática, son otras clases de trabajo, que jalan al resto del mundo a una actualización tecnológica como a nuevas maneras de vida, como la aparición del Internet, el uso familiar y masivo del celular, medios de correspondencia, los llamó “Trabajo Cuaternario”, pero continuó con los trabajos dentro del campo del reciclaje, la transformación de sustancias en otras como la extracción de carbón mineral del agua, el papel reciclado para la impresión de trabajos académicos y profesionales, la purificación del agua contaminada por medio de bacterias, la clonación de plantas y animales, la inteligencia artificial,

como el “Trabajo Quinario”; por ser altamente exigente, como el emplear la imaginación y el conocimiento a un nivel que cambien los paradigmas de la humanidad (Vidaurre, 2008).

4.3.5. PRINCIPIOS RECTORES DEL RÉGIMEN LABORAL

El derecho laboral se basa en una serie de principios generales que, de manera clara y efectiva, establecen los lineamientos que fundamentan y dan origen a la norma positiva. Estos principios constituyen, por lo tanto, una categoría normativa de carácter especial que juega un papel crucial en la conformación del sistema laboral. Su naturaleza jurídica se caracteriza por normas de imprecisión deliberada e indirecta, lo que implica que facilitan un margen interpretativo que promueve su adaptabilidad a diversas circunstancias, los principios se enfocan en la regulación del contenido y la interpretación de las normas relacionadas con la relación laboral, abarcando tanto la regulación estatal como la convencional, lo que permite una amplia cobertura de las realidades laborales.

Los principios del derecho laboral son fundamentales para garantizar la realización efectiva de ciertos derechos humanos en el ámbito laboral, siendo igualmente relevantes a nivel individual y colectivo. Al ser normas de imprecisión deliberada, tales principios no solo proporcionan un marco normativo, sino que también facilitan la regulación de las relaciones laborales en todos sus aspectos, incluyendo el contexto laboral en el que se desarrollan. Sin duda, son el componente esencial del orden público laboral, reflejando el interés colectivo de la sociedad en salvaguardar la dignidad de los trabajadores.

En este contexto, resulta esencial la diferenciación entre los principios generales y las normas generales del derecho laboral, dado que estas dos categorías poseen una regulación legal distinta. De igual forma, es crucial establecer una delimitación clara entre los principios del derecho laboral y los derechos del trabajador, ya que esta distinción permite una comprensión adecuada del alcance y aplicación de los mismos en el marco de las relaciones laborales contemporáneas. Sin dicha diferenciación, sería complicado abordar los retos actuales que enfrentan tanto empleadores como trabajadores en un entorno laboral en constante evolución.

El Régimen Laboral, por tanto, es el conjunto de disposiciones y principios que regulan los derechos y las obligaciones de empleadores y empleados, según las diversas modalidades del contrato de trabajo. Se rige por principios de derecho derivados de la relación que lo liga con el Estado, los cuales garantizan armonía, equilibrio y coherencia con las demás disciplinas del derecho. Asimismo, como aquellas provenientes directamente de los factores e intereses en juego, es decir, del conjunto de intereses que tutela.

Más allá de la norma positiva, tal como lo señala el Dr. Llambías: los principios generales del derecho constituyen: “(...) los principios superiores de justicia radicados fuera del derecho positivo y a los cuales éste trata de darles encarnación en una situación histórica concreta determinada”. Por tanto, los principios generales del derecho laboral se definen como: “las ideas fundamentales sobre la organización jurídica de una comunidad, emanados de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadoras, interpretativas y supletorias de su total ordenamiento jurídico”. Los principios son considerados como los pilares fundamentales sobre los cuales se erige la estructura jurídica, ya que en base a la realidad y la experiencia se puede interpretar y aplicar la legislación para una determinada relación social. Américo Plá Rodríguez, por su parte, establece que: “Los principios del Derecho del Trabajo, están situados en otro plano, diferente de aquel donde se hallan las fuentes” (Barassi, 2007). Esta definición se inclina por negarles el carácter de fuente formal, reconociéndoles únicamente la función normativa de operar como fuente supletoria en caso de laguna de la ley, no por ser principio, sino por constituir una expresión de la doctrina.

Los principios del Derecho del Trabajo son los fundamentos jurídicos que informan y otorgan sustento legal a las pretensiones ontológicas del Derecho Laboral y de sus institutos. Dichos principios surgen de la consideración de sus normas, las que se han inspirado en objetivos dogmáticos que fundamentan esta disciplina jurídica, promoviendo en su entorno académico opciones de exteriorización de sus preceptos. Los principios jurídicos laborales, al ser criterios formales y de aplicación general en cualquier circunstancia de tiempo y lugar, no se refieren a ciertos beneficios o derechos, sino más bien a una pretensión de carácter general. Al iniciar el estudio de los principios

del derecho laboral, es fundamental señalar que en la Constitución Política del Estado promulgada el 07 de febrero de 2009, se han constitucionalizado varios principios.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 48. Parágrafo 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”* (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009).

La constitucionalización de los principios laborales, viene por tanto a contribuir en el sistema del derecho laboral, que tiene como función principal la regulación de los derechos y deberes de los trabajadores y empleadores en un contexto que persigue el equilibrio y la justicia en el ámbito laboral. Dentro del marco de protección establecido por la norma constitucional y la legislación vigente, los trabajadores son considerados la parte más vulnerable en la relación laboral, lo que ha llevado a la creación y desarrollo de un conjunto de principios fundamentales diseñados específicamente para salvaguardar y proteger sus derechos. Estos principios fundamentales constituyen un corpus normativo que se aplica de manera directa a todos los contratos laborales, incluidas las relaciones colectivas, garantizando así el respeto y la promoción de los derechos laborales de todos los trabajadores.

Cada uno de estos principios juega un papel esencial en la configuración de un entorno laboral que no solo busca la equidad, sino que también asegura la dignidad de los trabajadores en sus interacciones y actividades cotidianas dentro del ámbito laboral.

4.3.6. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO LABORAL

El derecho de trabajo, como rama jurídica, como se afirmó precedentemente, se constituye en un conjunto de principios que determinan las relaciones que se dan entre trabajadores y empleadores, en virtud de un contrato de trabajo o relación laboral; por tanto, los principios del derecho laboral son la base sobre la cual se rige el conjunto de normas jurídicas que regulan estas relaciones.

Dentro de las funciones que cumplen los principios del derecho laboral, se puede señalar que:

1. Es un instrumento técnico que identifica las lagunas del ordenamiento jurídico.
2. Permiten al intérprete, orientarse en la interpretación correcta de las disposiciones jurídicas.
3. Ofrece un valor para fundamentar la aplicación de las normas positivas.

Los principios del derecho laboral representan la forma más abstracta del ordenamiento jurídico, a la que se asocian principalmente funciones normativas, ya que simbolizan una regla o un conjunto de reglas que son esenciales para la interpretación de las normas del derecho y para la dinámica de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Estos principios jurídicos se encuentran en la cúspide del sistema de fuentes del derecho laboral, actuando como pilares fundamentales sobre los cuales se construye todo el marco legal laboral. Aunque son considerados una fuente del derecho, es crucial entender que su función es principalmente interpretativa, funcionando como guías que facilitan la aplicación de las diversas fuentes del derecho en contextos laborales y situaciones específicas que requieren atención y análisis.

La función interpretativa de los principios laborales puede ser comprendida en un doble sentido que es esencial en el ámbito del derecho laboral: por un lado, permite interpretar y consolidar de manera coherente el sentido de las normas laborales que regulan diversas cuestiones en el entorno laboral, y por otro lado, proporciona la capacidad de resolver lagunas, contradicciones y deficiencias que puedan surgir en la aplicación de dichas normas. En este sentido amplio y profundo, los principios deben ser considerados como instrumentos clave de hermenéutica normativa, que facilitan una interpretación más justa y adecuada del marco legal. La consideración de los principios como regla de jerarquía superior a las normas específicas se fundamenta, además, en que estos principios constituyen el orden básico de la regulación laboral vigente, con una notable capacidad para influir de manera significativa en el contenido de las normas y, por supuesto, en el sentido de las relaciones laborales que se establecen entre empleadores y empleados. Según esta visión, los principios no solo sirven de guía, sino que también garantizan que las normas sean interpretadas en concordancia con los valores fundamentales que sustentan el derecho del trabajo.

4.3.6.1. PRINCIPIO PROTECTOR

El inciso a) del Parágrafo I del Decreto Supremo N° 28699 del 1 de mayo de 2006, establece lo siguiente:

“Principio Protector, en el que el Estado tiene la obligación de proteger al trabajador asalariado, entendido en base a las siguientes reglas:

- in dubio pro operario, en caso de existir duda sobre la interpretación de una norma, se debe preferir aquella interpretación más favorable al trabajador.

- de la condición más beneficiosa, en caso de existir una situación concreta anteriormente reconocida ésta debe ser respetada, en la medida que sea más favorable al trabajador, ante la nueva norma que se ha de aplicar” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2006).

En primer lugar, debemos señalar que el Principio Protector del Estado surge bajo la concepción de pertenecer el Derecho del Trabajo al derecho público, asimismo, debe existir un proteccionismo debido a la condición real de desequilibrio que existe entre el trabajador u obrero y el empleador o patrono. A su vez la jurisprudencia señala a través de la Sentencia Constitucional N° 0059/2006 de fecha 05 de julio de 2006:

“Este principio protectorio, (...) responde a la necesidad de mantener la igualdad entre las partes que intervienen en el contrato de trabajo, compensando la desigualdad económica y la debilidad del trabajador frente al empleador. Se entiende que la norma de trabajo quebranta el tradicional principio de la igualdad jurídica de las partes creando una desigualdad protectora del trabajo humano y de la persona del trabajador;

La base de la relación laboral es la situación de hipo suficiencia del trabajador, situación socio real que lo lleva a incorporarse como trabajador subordinado a las empresas” (Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 2026).

El principio proteccionista se basa en la regla *in dubio pro operario*, lo que significa que en la duda se debe aplicar lo que más favorezca al trabajador, fundamentalmente en lo que se refiere a las interpretaciones. Cuando se hace referencia a la condición más beneficiosa, se establece que ante la promulgación de una nueva norma de igual o superior jerarquía, la nueva norma no puede reducir o disminuir las condiciones de trabajo establecidas en la norma que está siendo abrogada o derogada, respetando las condiciones más favorables para el trabajador.

A pesar de que el Decreto Supremo no establece como regla a la “norma más favorable”, se debe señalar que dicha regla, determina que en el caso en el que se presente dos o más normas jurídicas laborales que legislen una misma situación, siempre se aplicará la que más favorezca al trabajador.

El Principio Protector de carácter laboral, se halla referido a la imposición de un propósito de igualdad, que brinde suficiente protección al trabajador en sus relaciones laborales. La naturaleza protectora y tuitiva de este principio, formula la vigencia de un sistema legal que ampara al débil, favoreciendo en la desigualdad de la relación que une al esfuerzo común del trabajador con su empleador.

El principio protector, de carácter axiológico y sostén central del ordenamiento jurídico laboral, se encuentra consagrado en Bolivia no solo en la propia Ley General de Trabajo, sino también en la Constitución Política del Estado. Esta última establece, en su artículo 46, que “el trabajo tiene un carácter social y está protegido por el Estado”, precepto normativo que incluye la proyección del principio protector en el ámbito del Derecho del Trabajo. Asimismo, la Ley General del Trabajo —aprobada en 1939—, en su artículo 4, establece que “la legislación del trabajo debe interpretarse y aplicarse de la manera más favorable al trabajador” de un modo general y no sólo en el ámbito de la Ley del Trabajo Infantil, como erróneamente señala la Ley N° 263.

El mismo principio ha sido trabajado ampliamente, tanto en el ámbito de la doctrina constitucional como en el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en varias sentencias emblemáticas del Tribunal Constitucional

Plurinacional N° 0105/2012, que fue emitida el 29 de marzo de 2012, y N° 0302/2013, dictada el 17 de junio de 2013. Estas decisiones reflejan la importancia de este principio en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas. Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado este mismo principio en profundidad en su Opinión Consultiva OC-18/2003, proporcionando un marco legal que resalta la protección que debe brindarse a los individuos en situaciones vulnerables. El principio protector se observa, de manera más evidente y destacada, en la prohibición de despedir a una trabajadora o al trabajador que se encuentre en situación de embarazo o en la delicada fase de maternidad, así como en la protección que se otorga a la estabilidad en el empleo del trabajador que ha sido seleccionado para prestar el servicio militar. Esta protección es vital para garantizar que estos individuos no enfrenten discriminación ni pérdida de empleo debido a sus circunstancias personales (Rueda Lujan, 2026).

Si bien la norma suprema de Bolivia consagra de manera clara el principio protector, y las normas laborales establecen con precisión la aplicación de dicho principio, es importante mencionar que su regulación guarda todavía ciertas diferencias significativas en comparación con los ordenamientos laborales que se encuentran en otros países de la región sudamericana. Por ejemplo, en la Argentina se otorgan a los Jueces y Tribunales una serie de poderes muy amplios y prácticamente ilimitados al momento de aplicar las normas laborales, lo que les permite una amplia capacidad de interpretación y decisión en estos asuntos. En el caso de Uruguay, el principio protector tiene su origen en la costumbre, y su interpretación parece ser menos severa y más flexible que la aplicación que se realiza en Bolivia. Por otro lado, Brasil lo enuncia no solo a favor de los trabajadores, sino también del empresario, lo que indica un enfoque más equilibrado en el tratamiento de las relaciones laborales. Finalmente, en Chile este principio es reconocido por la doctrina y jurisprudencia como un principio general que rige las relaciones del trabajo, compartiendo así su relevancia en el contexto laboral. Sin embargo, en el ordenamiento peruano, el principio de protección no tiene, ni se le ha dado, un desarrollo normativo que lo haga ostensible o tan destacado como se observa en otros países de la región.

4.3.6.2. PRINCIPIO DE LA CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL

La continuidad de la relación laboral constituye un principio esencial y fundamental del Derecho del Trabajo, ya que garantiza no solo la estabilidad de la fuente de empleo, sino también la satisfacción de necesidades vitales, lo que se traduce en asegurar al trabajador un mínimo para su subsistencia y, al mismo tiempo, proteger a su familia. Debido a la gran importancia e impacto que tiene en la vida de las personas, el análisis se enfoca cuidadosamente en la definición y el alcance de lo que se entiende por continuidad.

Es importante determinar si esta continuidad es un principio general que se aplica a toda relación laboral o si, por el contrario, está restringida a ciertas hipótesis específicas, como la adquisición de derechos a determinadas prestaciones, lo que puede afectar la estabilidad y la seguridad que los trabajadores perciben en su entorno laboral.

El autor Luis Fernández Molina establece que: “la palabra estabilidad es equivalente en el léxico común a permanencia, seguridad, fijeza, y en tal sentido se debe aceptar en referencia a la relación laboral... en un sentido práctico, la estabilidad laboral consiste en una serie de disposiciones y medidas legales y contractuales, que limitan en algún sentido el derecho del patrono libre al despido. La estabilidad viene a ser un derecho del trabajador a su trabajo, derecho reconocido en mayor o menor escala, según fuere la respectiva legislación vigente” (Fernandez Molina, 2004).

Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá, Zamora y Castillo exponen que los antecedentes del principio de estabilidad laboral se remontan a Francia, hasta mediados del siglo XIX, para sustentar la estabilidad del trabajador, los tribunales recurrían a la aplicación directa de los principios de la culpa establecidos en el Código Civil; por consiguiente, sólo probando el trabajador el dolo o la culpa del patrono al proceder a su despido podía obtener alguna indemnización, regulada discrecionalmente de acuerdo con la apreciación que los juzgadores hicieran de los perjuicios económicos para el trabajador (Fernandez Molina, 2004). Se debe señalar que este principio determina según lo señalado por la legislación vigente que, es donde a la relación laboral se le

atribuye la más larga duración imponiéndose al fraude, la variación, la infracción, la arbitrariedad, la interrupción y la sustitución del empleador.

Dicho principio instituye la estabilidad en el puesto de trabajo, como presupuesto ineludible para lograr el desarrollo socio – económico – cultural del trabajador, su grupo familiar y de la sociedad. La estabilidad laboral constituye la aspiración social idónea para garantizar su propio decurso histórico, protegiendo la seguridad jurídica del trabajador que ejerce sus derechos y cumple sus obligaciones. Respecto a este principio, el tratadista De La Cueva expresa: “La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente la del patrono, por incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación” (De la Cueva, 2009). El inciso b) del Parágrafo I del Decreto Supremo N° 28699 del 1 de mayo de 2006, establece lo siguiente:

“Principio de la Continuidad de la Relación Laboral, donde a la relación laboral se le atribuye la más larga duración imponiéndose al fraude, la variación, la infracción, la arbitrariedad, la interrupción y la sustitución del empleador” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2006).

Este principio puede ser explicado inicialmente a través de lo dispuesto por el Artículo 11 del Decreto Supremo 28699 el cual señala:

“ESTABILIDAD LABORAL.

I. Se reconoce la estabilidad laboral a favor de todos los trabajadores asalariados de acuerdo a la naturaleza de la relación laboral, en los marcos señalados por la Ley General del Trabajo y sus disposiciones reglamentarias.

II. Mediante Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo reglamentará la forma y alcances de la Estabilidad Laboral” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2006).

La continuidad de la relación laboral establece de manera clara que esta no puede finalizar sin una causa justificada y también resalta que no se interrumpe por las ausencias autorizadas del trabajador o por motivos que escapen a su voluntad o a la del empleador. Es esencial que se respeten estos requisitos, ya que garantizan la continuidad de la relación laboral y la titularidad de ciertos derechos y beneficios que son de suma importancia.

La continuidad de la relación laboral tiene un impacto jurídico significativo para los trabajadores, ya que les permite proteger las indemnizaciones que pudieran corresponderles en caso de una eventual desvinculación. Asimismo, influye en el cálculo de otros beneficios que son cruciales para el bienestar del empleado, tales como el aguinaldo, las vacaciones, el seguro de enfermedad, la prima por antigüedad, y las contribuciones destinadas al seguro de pensiones y jubilaciones. Este marco normativo garantiza que los trabajadores cuenten con una protección adecuada y les proporciona una seguridad más robusta en su relación laboral con el empleador.

La continuidad de la relación laboral es un principio que no cuenta con un concepto universalmente aceptado y su aplicación se ve influenciada por una variedad de consideraciones jurídicas que varían en diferentes áreas del derecho. Un análisis más exhaustivo y detallado, tanto desde una perspectiva estructural como jurídica de la relación laboral, permite aclarar y explicar el principio desde diversas posiciones normativas que, sin duda, aseguran la estabilidad del trabajador. Es en ese entendido que se debe tomar en consideración que es un hecho relevante que el derecho al trabajo sea considerado un derecho humano fundamental que debe ser reconocido y protegido de manera efectiva por todo el ordenamiento jurídico vigente. La estabilidad laboral se presenta, a su vez, como un principio esencial dentro del derecho del trabajo, orientado precisamente a garantizar al trabajador la certeza de que, durante la vigencia de la relación laboral, esta no podrá ser finalizada sin que exista una causa justa que lo motive. Por lo tanto, la continuidad en la relación laboral se establece como un principio orientador que, de manera clara, busca la protección de la dignidad humana y la defensa del trabajador en los diferentes ámbitos: político, económico, social y cultural, garantizando al ser

humano la posibilidad de su desarrollo integral, su autorrealización y su plenitud como individuo. Es fundamental destacar que la dignidad de la persona humana se reconoce como el bien jurídico que justifica, de manera contundente, la protección del trabajo y, por ende, la protección del trabajador. La continuidad de la relación laboral implica que se trata de una relación laboral sin limitación de tiempo, con especificidades en el derecho del trabajador al empleo. En el marco de la relación laboral, existen diversas situaciones de temporalidad que deben ser analizadas con atención.

La continuidad de la relación laboral se encuentra protegida por presunciones de indefinido, lo que significa que, en función de esas presunciones, se deduce que el trabajo tiene una naturaleza indefinida, salvo que se presente prueba en contrario relativa a dicha naturaleza. La aplicación del principio de continuidad de la relación laboral en la normativa laboral establece que su ejercicio trae consigo la generación de derechos y responsabilidades importantes que afectan tanto a trabajadores como empleadores.

4.3.6.3. PRINCIPIO INTERVENSIONISTA

El intervencionismo laboral se define como la actividad ejercida por el Estado con el objetivo de regular de manera eficaz las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores. Esta intervención puede realizarse a través de diversas maneras, tales como la regulación específica de los términos del contrato de trabajo. Asimismo, tiene como finalidad establecer condiciones laborales justas que resulten beneficiosas y equitativas para ambas partes implicadas. Se considera también la protección a la seguridad social frente a determinados riesgos y vulnerabilidades que pueden impactar a los trabajadores, así como a sus familias o a aquellos que se encuentran en situación de dependencia económica. Este enfoque intervencionista es fundamental para lograr un equilibrio en el ámbito laboral y para salvaguardar los derechos de las personas que integran el mercado de trabajo.

Las normas laborales son disposiciones que se establecen con fuerza de ley y tienen como objetivo principal la prevención y resolución de conflictos, tanto individuales como colectivos. Estas normas definen el contenido específico del

contrato de trabajo y sus condiciones particulares, así como las regulaciones que aseguran el funcionamiento eficiente y equitativo de la seguridad social, garantizando además su cumplimiento. No obstante, es crucial comprender que no toda norma laboral que imponga condiciones menos favorables que las estipuladas en el marco legal vigente tiene necesariamente como propósito la corrección de asimetrías de poder entre las partes.

Una interpretación adecuada y profunda de los principios, precedentes y criterios de legalidad democrática es esencial para identificar en las normas la clara intención del legislador y su carácter intervencionista en el ámbito laboral. Esto permite entender cómo las regulaciones y disposiciones buscan equilibrar las dinámicas de poder y proteger los derechos de los trabajadores frente a posibles abusos.

El Dr. Podetti establece sobre el intervencionismo del Estado que “Aunque el grado de intervencionismo estatal en la regulación jurídica de las relaciones de trabajo reconozca variaciones de intensidad, a tenor de cambios tecnológicos, económicos, políticos y culturales, ello no resulta decisivo en tanto en la normativa constitucional o la legal quepa reconocer la permanencia de los principios propios del derecho del trabajo” (Podetti, 1982). La definición anterior permite reconocer que el intervencionismo estatal depende de regímenes de los sistemas económicos y la posibilidad real de negociación, basados en el resto de los principios y normas establecidas en materia laboral. La protección estatal o de parte del Estado, es un elemento natural de todo país que se autodenomina como estado civilizado y acorde al tiempo del siglo XXI, donde el derecho a ser protegidos de parte de sus habitantes hace que se concreten los derechos humanos.

El inciso c) del Parágrafo I del Decreto Supremo N° 28699 del 1 de mayo de 2006, establece lo siguiente:

“Principio Intervencionista, en la que el Estado, a través de los órganos y tribunales especiales y competentes ejerce tuición en el cumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores y empleadores” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2006).

Asimismo, y complementando lo establecido por la normativa vigente, es necesario indicar que la identificación de la doctrina laboral como un principio fundamental en el modelo laboral boliviano ha sido reafirmada de manera contundente por el Tribunal Supremo de Justicia, que sostiene con firmeza que la doctrina mayoritaria debe ser aplicada de manera uniforme por todos los operadores jurídicos que actúan en el ámbito laboral. Esta importante doctrina aclara que el principio del intervencionismo estatal se despliega de diversas formas y también con diferentes niveles de intensidad en sus manifestaciones. En este contexto, se establece la ineludible obligación de proteger a la parte laboralmente más débil frente a la parte más fuerte, tanto en la celebración de contratos de trabajo como a lo largo de toda su ejecución. Es crucial entender que de todos los principios de interpretación que pueden existir, el de intervención es el único que posee algún impacto real y significativo en la ejecución de los contratos laborales, ya que los demás principios solo podrían tener algún efecto en aquellos casos en los que la interpretación de un contrato sea necesaria y pertinente para resolver un conflicto.

4.3.6.4. PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA REALIDAD

El principio de la primacía de la realidad, en su aplicación dentro del ámbito laboral, establece un instrumento que permite otorgar eficacia a la verdad de los hechos en un contexto donde las formas y apariencias pueden verse manipuladas por los acuerdos de partes. Este principio ha sido desarrollado y esbozado a partir de antecedentes significativos de los estudios en material de los derechos laborales, siendo un elemento que se encuentra presente en los fundamentos de muchas sentencias, aunque aún sin una proyección que sea verdaderamente plena y definitiva. En la práctica cotidiana, la aplicación de este principio enfrenta varios riesgos de arbitrariedad que pueden surgir de su interpretación. Por tanto, su reafirmación se torna clave y esencial para prevenir su utilización como mera justificación que pueda llevar al despojo de derechos fundamentales de los trabajadores y de los trabajadores que dependen de la protección que ofrece la ley. Al mismo tiempo, su adecuada interpretación y correcta aplicación son cruciales para que no se convierta en un mecanismo que

desnaturalice la seguridad jurídica, con el objetivo de preservar la certidumbre legal, y que no anule el respeto a la buena fe en el ejercicio de los derechos, ya que esto podría conducir a serias injusticias. Es importante también contar con mecanismos de control que sean adecuados y eficaces para supervisar su correcta implementación. Este principio es de suma importancia ya que recoge los hechos concretos de la vida social para lograr una solución justa de los conflictos, de ello se deduce que el derecho no solo consigue que las soluciones sean legales, sino que también sean justas.

Al respecto el Dr. Podetti, señala sobre este principio: “(...) como consecuencia simultánea de la buena fe, de la desigualdad entre las partes, del repudio al fraude y a la simulación de ilícitos, y a la interpretación racional de la voluntad de las partes en orden a cuál es el negocio jurídico laboral que concertaron, se configura el principio de la primacía de la realidad” (Podetti, 1982).

En el marco de lo manifestado precedentemente se puede establecer que el principio de la primacía de la realidad va más allá de los simples contratos laborales. La primacía de la realidad se extiende a todas las relaciones fácticas en las que se combate la simulación. En la doctrina se sostiene que el principio se aplica a la relación que oculta la verdadera naturaleza de la relación, a las transgresiones de las prohibiciones legales sobre la extinción de la relación o a la relación que se aviene según una modalidad prohibida por la norma. No se trata aquí de la simulación en absoluto, sino de una simulación relativa, en que una de las partes asigna a la relación un nombre distinto del que corresponde a su naturaleza. La primacía de la realidad también está presente en la relación laboral en la que concurre el nombramiento de una persona, mercantil o civil, con el único fin de frustrar los efectos de la legislación laboral, salvo la figura del contrato a plazo o la contratación a plazo para la realización de un trabajo determinado.

La evolución del principio de la primacía de la realidad en el contexto del Estado boliviano constituye un proceso que, aunque se manifiesta desde hace varias décadas, ha adquirido una notable intensidad en los años recientes. La Corte

Nacional del Trabajo y la Seguridad Social, creada en 1946, fue la primera institución que aplicó esta doctrina como fundamento de sus resoluciones. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia del período en cuestión hizo uso de la primacía de la realidad en un litigio entre la Empresa de Transportes de La Paz y su sindicato, dictando así un fallo que se considera la primera sentencia emblemática relacionada con esta doctrina. Desde aquel momento, la primacía de la realidad ha sido mencionada por la Corte Suprema de Justicia, aunque su tratamiento en este ámbito no ha alcanzado la misma intensidad y continuidad que ha tenido en el sector laboral (Molina Romero, 2006).

Los años recientes, sin embargo, marcan un giro. Por un lado, el Tribunal Constitucional Plurinacional consagra la primacía de la realidad y el principio de verdad sabida y buena fe en el ámbito de los derechos fundamentales y de la tutela jurisdiccional efectiva. Por otro, en el ámbito laboral, la jurisprudencia de la Sala Social y Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno ha asumido esta doctrina e impulsado su aplicación, materializándose así el sueño de muchos operadores del Derecho. Algunos de ellos consideran que la primacía de la realidad, así como el principio de verdad sabida y buena fe, es un postulado de la administración de justicia en Bolivia.

Por su parte, el inciso d) del Parágrafo I del Decreto Supremo N° 28699 del 1 de mayo de 2006, establece lo siguiente:

“Principio de la Primacía de la Realidad, donde prevalece la veracidad de los hechos a lo determinado por acuerdo de partes”.

Sobre lo señalado, se puede analizar que de los documentos que surjan producto de la relación laboral, iniciando en el contrato de trabajo y sus efectos legales, prevalecerá los hechos y actos existentes.

El principio de la primacía de la realidad encuentra su manifestación en el ordenamiento boliviano en varios planos. Por una parte, los valores de la justicia social y los derechos fundamentales contienen elementos de la primacía de la realidad. Junto a ello, la normativa procesal establece mecanismos y efectos que permiten circunscribir los efectos de los formalismos excesivos. A pesar de estas

marcas, el principio enfrenta un reto de consolidación, en la medida en que la búsqueda de certeza y seguridad jurídica puede llevar a la constitución de un sistema formalista, al margen del principio de la primacía de la realidad.

En el ámbito de los derechos fundamentales, el derecho a la defensa —reconocido por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— incluye el derecho a ser oído en su defensa y a que se tomen en cuenta las pruebas presentadas. La jurisprudencia de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional añade la obligación de atender, examinar y pronunciarse sobre todos los medios probatorios presentados, más allá del formalismo. En relación con las normas procesales, el artículo 12 de la Ley N.º 025 de 24 de junio de 2010 del Órgano Judicial establece que la función de los jueces y tribunales es administrar justicia, no solamente resolver conflictos. En este sentido, por ejemplo, la Ley N.º 164 de 8 de diciembre de 2011 del Código Niña establece que “los jueces, durante el desarrollo de la audiencia, pueden, de oficio o a pedido de parte, modificar el orden de la presentación de pruebas, cuando sea necesario para resguardar la verdad material o la justicia” (Molina Romero, 2006).

A lo manifestado se tiene de manera adicional que a partir de 2019, la SCP 2830/2019, de 20 de diciembre, establece que “la primacía de la realidad no constituye un principio de interpretación que pretenda desvirtuar, desnaturalizar o debilitar la fuerza de los principios de la seguridad jurídica y la certeza”, y que el uso explícito del principio está justificado solo en “situaciones excepcionales”. La SCP 224/2021 y la SCP 1406/2022 también critican la dureza de la primacía y sugieren que su invocación debe ir acompañada de una carga argumentativa especial.

La primacía de la realidad es un concepto fundamental que se manifiesta no solo en los principios que cimientan nuestra Constitución y en la protección de los derechos fundamentales que esta consagra, sino que también se refleja en una serie de normas procesales que regulan distintos ámbitos. En el contexto laboral, por ejemplo, el artículo 213 del Código Procesal Laboral establece de forma clara y precisa que el juez “deberá considerar el hecho sustancial que originó la

controversia, sin despacharla por el incumplimiento de requisitos formales que no afectaron su sustancia" (Gaceta Oficial de Bolivia, 1979). Esto pone de relieve la relevancia de la realidad sobre la formalidad, ya que se prioriza el análisis del contenido real del conflicto y se evita que las cuestiones administrativas o de procedimiento obstaculicen la resolución de los problemas planteados. De igual manera, una disposición similar se encuentra en la Ley de Protección al Consumidor, donde se concede al juez la facultad de invalidar cláusulas contractuales que no han sido negociadas previamente "o que resulten notoriamente desproporcionadas". Este enfoque asegura que la justicia no se vea comprometida por disposiciones contractuales que no reflejan adecuadamente la equidad y la buena fe necesarias en las relaciones de consumo. Así, la primacía de la realidad se erige como un pilar fundamental para la protección de los derechos de las personas en diversos contextos legales.

4.3.6.5. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

Se trata de un principio que demanda igualdad en el ámbito laboral y que puede ser entendido como la prohibición de cualquier distinción, exclusión o restricción que implique un menoscabo en el reconocimiento, disfrute o ejercicio de derechos laborales en condiciones de igualdad. El concepto incluye la igualdad de trato y la eliminación de asimetrías que, aunque no sean discriminatorias, afectan negativamente a una de las partes en la relación laboral.

El principio de no discriminación laboral encuentra su sustentación en una profunda reflexión doctrinal en torno a la teoría de la igualdad, que enmarca su contenido en la dignidad intrínseca de la persona y en los principios de la justicia social. La capacidad de respuesta frente a la exclusión y a la desigualdad que afecta a una parte significativa de la sociedad, de carácter estructural, requiere de un enfoque comprensivo que considere la diferenciación como un elemento constitutivo de la persona y su carácter social.

Es así que la Constitución Política del Estado reconoce de manera formal y contundente que "el Estado garantiza el derecho al trabajo, en condiciones de igualdad, dignidad, aceptación y respeto mutuo" (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009). Esto significa que todas las personas tienen el derecho de acceder a un

puesto de trabajo sin importar su raza, género, o cualquier otra característica personal, promoviendo así un ambiente laboral justo y equitativo. Además, se garantiza a la persona el derecho a laborar en un entorno que sea completamente libre de acoso y violencia, lo que es esencial para su desarrollo y bienestar. Para lograr estos objetivos, la Constitución incluye cláusulas específicas de igualdad que aplican en el ámbito laboral. Estas cláusulas prohíben de manera categórica cualquier forma de trato discriminatorio y establecen un marco de referencia mínimo que debe ser cumplido por todos. Este marco inicial es fundamental, pero debe ser complementado y reforzado por la legislación laboral ordinaria que se aplique en el país, asegurando que se implementen y respeten los derechos y principios consagrados en la Constitución.

Adicionalmente a lo señalado, las normas específicas que son aplicables al principio de no discriminación se encuentran establecidas en la Ley General del Trabajo, así como en otras disposiciones que han sido legalmente reconocidas en nuestro marco normativo. En este contexto, se prohíbe de manera clara y expresa cualquier acto que implique o que origine un trato discriminatorio entre los empleadores y los trabajadores. Esta prohibición se encuentra claramente descrita en el artículo 46 de la Ley General del Trabajo, del cual se desprende que no se podrá discriminar a los trabajadores por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, pertenencia a una etnia o cultura, condición económica, estado civil, o por cualquier otra condición o circunstancia que pueda afectar su dignidad humana y su pleno desarrollo en el entorno laboral. Además, esta prohibición se ve complementada por el artículo 458 del mismo cuerpo legal, que tipifica como una conducta gravemente perjudicial para el patrono o empleador la acción de haber despedido a un trabajador por alguna de las causales enunciadas en el anterior artículo (Gaceta Oficial de Bolivia, 1939). De esta manera, se establece un marco sólido para proteger los derechos de los trabajadores y garantizar un ambiente laboral justo y equitativo para todos.

De manera particular se tiene que el inciso E) del Parágrafo I del Decreto Supremo N° 28699 del 1 de mayo de 2006, establece lo siguiente:

“Principio de No Discriminación, es la exclusión de diferenciaciones que colocan a un trabajador en una situación inferior o más desfavorable respecto a otros' trabajadores, con los que mantenga responsabilidades o labores similares” (Gaceta Oficial de Bolivia, 2006).

Es importante señalar que a pesar de contar con un marco normativo de vanguardia en materia de igualdad y no discriminación, que incluye los principios de igualdad de derechos, igualdad de trato y no discriminación, la práctica diaria sigue evidenciando la existencia de diversas formas de discriminación, fundamentalmente, por razón de género, origen étnico, discapacidad, edad y orientación sexual, a lo que hay que sumarle una discriminación basada en conveniencias político – económicas que realiza el Estado a momento de contratar a personas bajo figuras jurídicas que violan flagrantemente otros principios como los de: principio de primacía de la realidad o principio de estabilidad laboral.

Asimismo, es necesario indicar que en Bolivia la no discriminación en el ámbito laboral ha sido objeto de análisis por parte de diversas instancias de la Administración de Justicia y, a nivel internacional, por el Comité de la OIT y el Comité de Derechos Humanos, entre otros. Estas instituciones han abordado la temática desde ángulos distintos y, en ocasiones, han adoptado enfoques complementarios. La doctrina ha reflexionado sobre el asunto, aunque no ha explorado en profundidad estas líneas interpretativas.

Los tribunales laborales, y en especial el Tribunal Supremo de Justicia, han establecido diversas pautas que son de suma importancia y que marcan su posicionamiento claro y firme frente a este principio fundamental. Estas pautas deben ser consideradas con especial atención y detenimiento por todos los demás operadores jurídicos involucrados en el sistema, incluidos los jueces y tribunales de menor jerarquía, que también forman parte del sistema judicial. La relevancia de estas orientaciones es muy significativa, ya que permiten establecer de manera

precisa y clara la posición de la instancia máxima de la jurisdicción laboral sobre un principio que, por su naturaleza intrínseca, no debe ser interpretado de manera aislada por un solo juez. Es un principio que merece recibir una atención constante y cuidadosa por parte de todos los operadores jurídicos que estén implicados en el proceso. La sentencia STC 0627/2016 de 30 de junio de 2016 (Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 2026), entre otras decisiones jurídicas relevantes y significativas, ha sentado algunas de las líneas interpretativas que son de mayor relevancia y, en ocasiones, de mayor controversia en el ámbito laboral. Este fallo y otros en situaciones similares son cruciales para comprender cómo se deben interpretar y aplicar estos principios a lo largo del día a día de la justicia laboral, contribuyendo así a fortalecer un sistema que sea justo y equitativo para todas las partes involucradas.

En síntesis, el principio de no discriminación en el ámbito del Derecho laboral se fundamenta esencialmente en la igualdad de trato que debe prevalecer entre todos los trabajadores. Este principio primordial prohíbe de manera contundente que cualquiera de las partes involucradas en una relación laboral, ya sea el empleador o el empleado, establezca condiciones laborales que puedan ser justificadas o influenciadas por características ajenas a la relación laboral. Esto incluye factores que afectan a una persona en función de su origen étnico, situación social, condición económica, género, orientación sexual, discapacidad u otras características que pueden definir su identidad, ya sea de forma individual o colectiva. La finalidad principal de este principio es doble: en primer lugar, busca evitar la creación de asimetrías que perpetúan desigualdades en la relación laboral; en segundo lugar, tiene como objetivo asegurar que todos los trabajadores tengan un acceso equitativo a las mismas condiciones laborales, sin importar sus características personales. Aunque tales desigualdades no se manifiesten de manera formal o explícita, sus efectos pueden ser significativos en relación al acceso y disfrute de las condiciones laborales, lo que podría limitar las oportunidades de desarrollo y bienestar de las personas. La protección

que brinda este principio es fundamental para fomentar un entorno laboral justo y equitativo, promoviendo así la dignidad de todos los trabajadores en su ámbito profesional.

4.3.6.6. PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD

Los derechos son irrenunciables cuando la voluntad de los titulares no es suficiente para excluir su protección. En el ámbito del derecho laboral, la irrenunciabilidad protege al trabajador garantizando que los derechos laborales, derivan del contrato de trabajo o se encuentran dentro de la configuración laboral de la relación de trabajo en su sentido más amplio, permanezcan incorporados al ordenamiento jurídico, independientemente de la decisión que pueda tomar al respecto. Para ser más claro, el trabajador no puede renunciar a sus derechos –mínimos y esenciales– cuando quiera, sino que son irrenunciables y sólo podrán ser vulnerados por su decisión cuando exista un supuesto expresamente dispuesto en la norma positiva que así lo disponga. Por tal razón, la aspiración del trabajador al momento de formalizar el contrato de trabajo será siempre la de lograr condiciones laborales más beneficiosas que las contenidas en el ordenamiento jurídico, puesto que éstas son las condiciones mínimas que deben serle garantizadas.

Este principio se implementa con el fin de asegurar que el trabajador no renuncie a lo establecido por la ley, ya sea por presiones, engaños o cualquier otro motivo, lo que implica que la titularidad se impone aún frente a acciones del mismo trabajador. Según el tratadista Ossorio, la irrenunciabilidad consiste en: “Condición legal que impide la renuncia a determinados derechos” (Ossorio, 2004). En términos generales puede decirse que son renunciabiles los derechos privados e irrenunciabiles, los que afectan a derechos calificados de orden público. “La irrenunciabilidad, aparte de ser una disposición supra legal, por su carácter de norma fundamental, también es un principio que informa su totalidad y extiende su eficacia no solo al momento de formación del régimen regulador de las relaciones laborales, sino también en la etapa de exigibilidad de los derechos” (Dick, 2012).

Cabe señalar que nuestra legislación determina que 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. Por tanto, este principio es universalmente el más aceptado, al ser tan profundo y trascendente por el carácter imperativo de las normas laborales y en el orden público en el que se inserta. Promueve una relativa igualdad entre los sujetos natos de la relación laboral. La obligatoriedad que caracteriza a las normas jurídico – laborales, identifica la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, en ese entendido el derecho del trabajo procura plena protección a la persona que entrega su fuerza creadora a favor de una determinada prestación laboral, responsable socialmente por concretar el bienestar común.

Las leyes laborales son de orden público, porque en la sociedad políticamente organizada, el Estado establece los principios que son indispensables para la vida social activa. Por tanto, orden público, es todo aquello que no puede ser renunciado o derogado por la simple manifestación de la voluntad de las personas, por ser imprescindibles y esencial para la supervivencia de la propia sociedad, el bien común y la utilidad general.

El fundamento doctrinal del principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales en Bolivia se establece y respalda de manera sólida en una variedad de postulados que se integran de manera coherente dentro de un marco normativo en el cual han sido debidamente reconocidos y garantizados. Esto se evidencia especialmente en la Constitución Política del Estado, donde se establece de manera precisa en su artículo 46, inciso a), que "el Estado promoverá condiciones que aseguren un trabajo digno y adecuado. Prohíbe toda forma de trabajo forzoso o servil" (Gaceta Oficial de Bolivia, 2009). Este marco legal subraya que los derechos laborales no son meramente una cuestión de conveniencia, sino que poseen un carácter irrenunciable. En consecuencia, su ejercicio es inalienable e indivisible, lo que implica que no pueden ser abandonados ni rechazados bajo ninguna circunstancia. A esta sólida fundamentación constitucional se añaden los tratados internacionales de derechos humanos, en especial aquellos que han sido firmados, ratificados y, por ende, reconocidos por el Estado boliviano, mediante los cuales han

adquirido un rango constitucional que les confiere mayor relevancia en el sistema jurídico nacional. En particular, son los convenios de la Organización Internacional del Trabajo los que contemplan explícitamente la protección de los trabajadores, reconociendo la realidad de la asimetría existente entre las partes del contrato laboral y los diversos riesgos que surgen de esta relación desigual, lo que justifica la necesidad de establecer salvaguardias legales firmes que garanticen estos derechos fundamentales.

Complementando lo manifestado se tiene que el régimen jurídico que rige los derechos laborales en Bolivia comprende un conjunto integral de normativas que regulan y organizan la relación entre trabajadores y empleadores. Dicho régimen está conformado por diversas disposiciones de carácter constitucional, las cuales se encuentran específicamente ordenadas en el Artículo 48 de la Constitución Política del Estado, que estipula de manera categórica que los derechos laborales son irrenunciables e inalienables. Adicionalmente, este régimen se complementa con las disposiciones establecidas en la Ley General del Trabajo y su correspondiente Reglamento. Asimismo, se fundamenta en normas de menor jerarquía, tales como reglamentos, resoluciones y otros actos administrativos emitidos por los entes rectores en materia laboral, los cuales desempeñan un papel fundamental en la implementación y supervisión del respeto a estos derechos laborales esenciales en el país.

Adicionalmente, a jurisprudencia más importante en esta materia proviene, sin lugar a dudas, de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional de nuestro país. Un caso emblemático que ha tenido un impacto significativo es el S.C. 0692/99, dictado el 31 de marzo de 1999. En este caso específico se establece de manera contundente que la renuncia de derechos laborales no puede tener efecto alguno en relación a los derechos mínimos que están establecidos por la Ley General del Trabajo, debido a su naturaleza de orden público y su carácter protector. Además, se pone de relieve que la desvinculación laboral sin ningún derecho y con un despido considerado injustificado, a pesar de que el trabajador no haya ejercido ningún derecho específico, visualiza una clara desproporción en la relación laboral entre las partes involucradas. Este fallo concluye con una afirmación contundente: la

renuncia a derechos mínimos, que han sido establecidos expresamente por la ley en resguardo del trabajador, es evidentemente ineficaz desde un punto de vista jurídico (Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 2026). Por lo tanto, el tribunal acoge la doctrina que sostiene que los derechos mínimos reconocidos al trabajador son irrenunciables y deben ser respetados sin excepciones.

También corresponde hacer un análisis de algunas de las razones que pueden motivar a alguna de las partes de la relación laboral a no cumplir con el respeto al principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, ya que puede tener un impacto negativo en los costos de producción y en la competitividad de la empresa en un mercado cada vez más exigente. Aunque se reconoce que el costo del trabajo es un factor relevante e importante a considerar, no es el único que afecta la dinámica empresarial o estatal.

Para mitigar y reducir los efectos adversos del costo del trabajo, el empleador puede implementar diversas estrategias proactivas, como la capacitación y el entrenamiento del capital humano. Estas acciones no solo afectan el costo del trabajo, sino que también representan una inversión valiosa que puede generar beneficios tangibles e intangibles a largo plazo para la organización. Además, es crucial establecer mecanismos efectivos que puedan reducir el riesgo de incumplimiento de los contratos por parte de los trabajadores, lo que es fundamental para la estabilidad empresarial. Asimismo, adaptar los procesos productivos a nuevas tecnologías que permitan disminuir los costos laborales es un paso esencial en la modernización de la industria.

Finalmente, se debe señalar que la doctrina analiza el principio de irrenunciabilidad a los derechos laborales desde tres enfoques complementarios. El primero son las teorías de derecho constitucional; el segundo, las teorías laborales; y el tercero, las teorías de derechos humanos. El análisis doctrinal concluye que el principio no tiene carácter absoluto ni aplicación universal. Los derechos laborales son irrenunciables en virtud de un mandato histórico, se encuentran en su categoría de protección mínima y su irrenunciabilidad es reforzada por la dignidad del trabajador. El estudio identifica

la irrenunciabilidad a los derechos laborales como una manifestación del principio de protección social. Este principio condensa el movimiento de defensa del trabajador, remarcando que la relación laboral está fundada en la necesidad y subrayando la indisolubilidad de la autonomía individual y de la protección.

El segundo enfoque doctrinal precisa la fundamentación del principio en el ordenamiento boliviano. Los derechos laborales son irrenunciables porque así lo establecen normas de la Constitución Política del Estado, de los tratados internacionales ratificados que tienen rango constitucional, y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. La confrontación entre el principio de libertad de contratación y el de protección del trabajador pone de manifiesto los límites que el ordenamiento boliviano concede a la autonomía individual en materia laboral. El tercero identifica el marco jurídico que da sustento a la regulación de los derechos laborales, el ámbito material, los derechos cuyo ejercicio está vedado, y las excepciones a la irrenunciabilidad.

4.3.7. NATURALEZA JURIDICA DEL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público se define como el conjunto de relaciones laborales que se establecen entre la administración pública en sus distintos niveles, ya sea nacional, departamental o municipal, y los individuos que la integran. Estas personas, al desempeñar funciones específicas del Estado, reciben a cambio una remuneración económica que les compensa por su labor. Asimismo, estos trabajadores se encuentran sometidos a un régimen especial que regula su desempeño y condiciones laborales. Es relevante destacar que todos ellos operan bajo el principio de subordinación, lo que implica la obligación de acatar las normas y directrices establecidas por la administración pública. Este análisis tiene como objetivo ofrecer una síntesis clara y precisa sobre las diferentes teorías que plantean cual debería ser el tratamiento contractual que deben tener las personas que trabajan para el Estado.

4.3.7.1. LA TEORÍA UNILATERALISTA.

También denominada teoría autoritaria, mediante la cual se establece que la relación jurídica que une a un funcionario con la administración pública es

consecuencia de la exclusiva voluntad de la propia administración, expresada mediante un nombramiento.

La teoría unilateralista del contrato de trabajo ha sido establecida como fundamento de la actividad del empleador en el contexto de las relaciones laborales. No obstante, a pesar de la validez de los principios expuestos, este enfoque ha comenzado a mostrar limitaciones significativas que, en cierta medida, han obstaculizado su efectividad. En efecto, la legislación, en principio, se propuso únicamente proteger la seguridad del trabajador, evaluando de manera deficiente la naturaleza cambiante de la cuestión que separa la preservación de esta premisa de la propia actividad cuyo propósito era salvaguardar el resultado. Por más complejas que sean las directrices que la regulen, su espontaneidad o inmediatez nunca podrá garantizar la exención de riesgos que dependa meramente de su eliminación.

La teoría unilateralista de los servidores públicos tiene su fundamento formal en la evaluación que el Estado lleva a cabo sobre su acción pura y los efectos que esta genera en los individuos de la sociedad, en un contexto previo a la constitución del Estado. La aparición de la actividad estatal, surgida de la necesidad de satisfacer demandas sociales, podría haber emergido de manera natural y primitiva, con el propósito de promover el desarrollo de la vida social dentro del marco del contrato social, el cual se basa en el principio del consentimiento de las partes involucradas en una acción de carácter dirigido. En este contexto, se utilizarían todos los recursos disponibles para la mayoría y aquellos que posean una posición de privilegio.

Desde esta perspectiva, el Estado podría apropiarse de manera unilateral de los recursos que le son inherentes a su estructura y/o pertenencia, con el objetivo de atender las demandas de la sociedad, ya sea que se ofrezcan compensaciones a cambio o no. En este contexto, no se tomarían en consideración los gastos realmente incurridos por aquellos que llevan a cabo las tareas del Estado, lo que derivaría en un impacto negativo que no estaría dentro del marco inalterable del contrato social. Por otro lado, los resultados que se generarían como consecuencia de esta situación no se verían

reflejados en los beneficios que normalmente se asocian con las funciones estatales. Por tal motivo, la labor del Estado podría ser evaluada como ineficaz, ya que no tomaría en cuenta los efectos específicos que podrían tener repercusiones negativas en ausencia de una acción estatal completa (Rincon, 2009).

4.3.7.2. LA TEORÍA ESTATUTARIA.

La teoría estatutaria en el ámbito del derecho laboral postula que el conjunto de normativas, principios y derechos que estructuran y promueven la actividad en el sector público se articula dentro de un sistema jurídico que se distingue claramente del derecho privado. En este contexto, cuando una modalidad de estatuto jurídico-laboral se sitúa dentro de una categoría, grado o nivel específico, se establece un cuerpo legal que regula y define la relación laboral particular en cuestión. De igual manera, el régimen normativo sustantivo que rige la relación laboral bajo este enfoque estatutario opera de forma autónoma respecto a las relaciones laborales que están reguladas por la aplicación supletoria del derecho privado, las cuales se encuentran sujetas a consideraciones secundarias sin la prominencia o relevancia que caracteriza al marco normativo estatutario.

A partir de lo anteriormente mencionado, se determina que los servidores públicos que acceden al Estado, tanto de manera colectiva como individual, deben hacerlo bajo un "Estatuto" que regula y otorga marco a dicha relación. Esto implica que la conexión en cuestión puede ser de índole estatutaria-concursística o estatutaria-administrativa. La teoría estatutaria se orienta antes que nada a la interpretación y comprensión del ordenamiento jurídico y al análisis sistemático de los conceptos que el propio ordenamiento ordena jurídicamente (Rincon, 2009). Su concepción más elemental es el estudio de las normas que regulan la vida material de las personas. El método y concepción considera que los servicios públicos están constituidos por la categoría jurídica destinada a garantizar la satisfacción material de las necesidades colectivas de la comunidad y que se integra a tres especies de normas: las que regulan el devenir de los servicios públicos, como tales, esa

regulación abarca el interés estatal en prestarlos, su organización y funcionamiento.

4.3.7.3. LA TEORÍA CONTRACTUALISTA.

La misma establece que el empleo público satisface necesidades colectivas y que el Estado es quien los organiza según los intereses públicos; por lo que un contrato de trabajo se da entre particulares para la satisfacción de particulares. La teoría contractualista ha recibido influencias significativas de los avances científicos a lo largo de diferentes épocas, constituyendo un cuerpo doctrinal sólido y extenso. Sin lugar a duda, la etapa más relevante para la teoría contractualista es aquella que se caracteriza por el sello distintivo que se encuentra presente en las diversas doctrinas contractuales del siglo XX; en este contexto, se entrelazan, a través de la acción contractual, la historia del Derecho Civil (o privado) con los desarrollos económicos.

Es innegable que los vínculos estructurales y funcionales de la teoría contractualista con la economía se evidencian a la luz de dos conceptos financieros de gran importancia: la estructura y la eficiencia. La doctrina laboral ha sostenido tradicionalmente que la definición de contrato de trabajo debe incluir la manifestación de la voluntad de dos sujetos: el empleador y el trabajador, que otorgan, en carácter de partes contratantes de un negocio jurídico, determinados derechos y contraprestaciones.

En este sentido, el contrato de trabajo está compuesto, a su vez, de dos elementos base: "el elemento de la voluntad de las partes y el elemento prestacional". Evidentemente, la voluntad, el acuerdo y la reciprocidad parecen ser aspectos representativos e inherentes al fenómeno laboral. De hecho, el elemento prestacional apunta a señalar como un rasgo definitorio más de los contratos laborales la existencia de una prestación de servicios, que no es otra cosa que un elemento, una característica o un modo de manifestarse la libertad de una de las partes, que a su vez estará relacionada con la necesidad que el otro tendrá en utilizarla (Rincon, 2009). En tal dirección, puede sostenerse que no hay contrato de trabajo sin la presencia

de las dos partes involucradas y del objetivo que las guía, cual es, ordenando sus intereses, el cumplimiento de una prestación que recae sobre alguno de ellos.

La contractualidad en el ámbito laboral presenta características más complejas que la contractualidad habitual de otras relaciones privadas, lo que resulta fundamental para definir el contenido de la relación laboral. En este sentido, la relación laboral es esencialmente un contrato, cuyo contenido inicial es determinado por las partes involucradas –el trabajador y el empresario– bajo los principios de autonomía privada y de libre pacto que, aparentemente, serían absolutos. Durante el acto de transacción que establece la relación laboral, sólo deben existir tecnicismos, y todos los actos que se generen posteriormente deben estar guiados por la misma esencia del contrato: la contractualidad. En realidad, si se prioriza un solo aspecto 'real' de la relación laboral, se estaría vulnerando sus derechos fundamentales, ya que incluso en regímenes dictatoriales se respeta la propiedad privada hasta cierto punto.

4.3.7.4. LA TEORÍA LABORALISTA.

Mediante la cual se considera las características típicas y condiciones que cumplen los trabajadores en su relación con el Estado, lo que hace que se deban reconocer sus derechos laborales. La Teoría Laboralista tiene como objetivo principal abordar las contradicciones inherentes al capitalismo mediante dos enfoques fundamentales en relación con la teoría del valor. En primer término, sostiene que la contribución a la riqueza se origina del trabajo, el cual adquiere diversas interpretaciones según el contexto cultural. En segundo lugar, argumenta que únicamente al considerar que el propósito último de la teoría del valor es la apropiación del trabajo en un sentido específico, se puede comprender la naturaleza dual de esta teoría, es decir, su carácter tanto subjetivo como objetivo simultáneamente.

La realidad, tal como se presenta en este contexto, se caracteriza por su complejidad y su matiz intrigante, lo que contribuye a que permanezca en gran medida incomprensida. A pesar de esto, es evidente que los textos que

abordan esta temática están elaborados con rigor, constituyendo obras científicas que reflejan tanto una sólida base investigativa como una distintiva singularidad conceptual. Es notable que, mientras se sostiene una preocupación constante por las cuestiones laborales y, por ende, por los denominados "conflictos sociales", el Constitucionalismo también muestra receptividad y sensibilidad hacia esta problemática (Blanch Ribas, 2003). Esta situación no únicamente alude a un asunto de relevancia fundamental, sino que también se vincula a un principio representativo que demanda una representación política adecuada de estas cuestiones, así como a la imperiosa necesidad de alinear lo político con las exigencias sociales que se presentan.

La Teoría Laboralista, emerge en un contexto económico, social y político particular, marcado en gran medida por la Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana. Este marco histórico tuvo un impacto significativo en el desarrollo de las doctrinas liberalistas y socialistas laborales. En el ámbito de las teorías sobre la propiedad del salario, se puede observar una influencia externa que llevó al laboralismo a adoptar ciertos postulados de la teoría liberalista, aunque integrando una dimensión social que buscaba dignificar al trabajador y contribuir a la mejora de su calidad de vida. Un factor relevante en este contexto es la Revolución Industrial, ya que representó una transformación sustancial del poder dominante del capitalismo, el cual trataba al trabajador como mera mercancía en el proceso productivo.

La situación particular de los trabajadores en relación con su empleo personal, al estar sujeto a la cuantificación mediante un salario, generaba la necesidad de establecer mecanismos de protección contra los intereses potencialmente abusivos del capital. Es importante señalar que, al procurar el bienestar de este segmento de la fuerza laboral, no se debía interferir ni suplantar la autoridad de los empresarios.

Los funcionarios o Servidores Públicos han buscado resguardarse a través del reconocimiento de determinados derechos colectivos, como la

consolidación de incrementos salariales a lo largo del tiempo, lo cual provoca que “los sueldos, salarios, honorarios, cargas sociales y beneficios contractuales se consideren como derechos adquiridos” (Blanch Ribas, 2003). Asimismo, la Teoría Laboralista sostiene que la estabilidad laboral constituye un derecho esencialmente recíproco en la Administración Pública. La perspectiva laboralista analiza la relación laboral en su totalidad, lo que incluye al trabajador formal del Estado. Al examinar cómo la normativa laboral incide de manera particular en la "relación de trabajo en el Estado", se identifica una secuencia de actuaciones notariales, policiales, judiciales y administrativas que integran y culminan en el ejercicio del poder para establecer el orden jurídico estatal. Este conjunto de normas queda enmarcado dentro de lo que se entiende como "derecho laboral", dando lugar a que el asunto sea abordado desde la óptica del "derecho administrativo" (Rincon, 2009).

A todo lo señalado precedentemente, es necesario hacer referencia al término “justicia laboral”, el cual se utiliza para referirse al valor/ideal que muchas personas articulan en la defensa de un principio de dignidad de las personas que trabajan. Pues en determinadas circunstancias, la no protección de la persona que trabaja significa la muerte civil de la misma, el olvido que la comunidad hace del individuo que ya no es más hombre de familia, ni deportista, ni miembro activo de la parroquia, sino sencillamente un hombre en crisis confiando impotentemente en la manifestación primera e insustituible de su dignidad a saber, el trabajo.

4.4. DISCUSIÓN

El régimen laboral boliviano se inscribe dentro de un sistema complejo que articula derechos y obligaciones, reguladas por un conjunto diverso de normas que son tanto constitucionales, como legales y administrativas. Estas normas laborales tienen un impacto significativo en varios aspectos, tales como el régimen de contratación, la relación entre empleadores y empleados, la participación activa y la organización de los trabajadores, así como en la gestión del empleo tanto en el sector público como en el privado. Además, abordan temas cruciales como la formalización de los contratos de

trabajo, la fiscalización del cumplimiento de las normativas establecidas y los mecanismos de diálogo social que permiten la comunicación efectiva entre las partes involucradas. El análisis exhaustivo del régimen laboral nos lleva a cuestionarnos si el marco normativo que actualmente está en vigor es suficiente y adecuado para garantizar la protección efectiva de los derechos laborales de todos los trabajadores (incluyendo los servidores públicos y los consultores individuales de línea). También es esencial evaluar si este marco contribuye a la promoción de empleos de calidad, que no solo se caractericen por su existencia, sino también por su estabilidad y formalidad. En el contexto específico del desarrollo económico de Bolivia, el régimen laboral ha sido un tema que genera conflictos de forma constante, lo que ha llevado a la implementación de políticas que favorecen a los trabajadores formales. Estas políticas han sido diseñadas con la intención de fomentar la creación de empleo, aunque los resultados observados hasta ahora han mostrado que su efecto en realmente incrementar la generación de nuevos puestos laborales ha sido más bien moderado. La discusión sobre el estado del régimen laboral sigue siendo un aspecto vital en la búsqueda de un equilibrio entre los intereses de empleadores y empleados, con miras hacia la mejora de las condiciones laborales y la estabilidad del empleo en el país.

La Constitución Política del Estado establece derechos fundamentales del trabajo, garantías y límites a la actividad laboral. Los derechos reconocidos expresamente son el derecho al trabajo, la libre elección de la profesión u oficio, la libre contratación y la no discriminación en el empleo. Asimismo, señala que todas las personas tienen derecho a la protección de la salud y a la seguridad en el trabajo, y que particular, el Estado garantiza la seguridad y el control en el trabajo y la salud, mediante la capacitación previa y el cumplimiento de normas de seguridad. También establece que el trabajo es un derecho y un deber social; que la mujer tiene derecho a igual salario que el hombre, por igual trabajo y en iguales condiciones; que el menor de edad tiene derecho a la protección del Estado en lo que concierne a su trabajo; y que el Estado garantiza la participación y representación de los trabajadores en las decisiones de las empresas.

A parte del fundamento constitucional que garantiza el derecho al trabajo en general, existen aspectos importantes que establecen diferencias entre el trabajo en el sector público y el trabajo en el sector privado. Estas diferencias son relevantes, sobre todo,

en relación al primer régimen. Como se ha dicho repetidamente, el trabajo en el Estado supuestamente debería ser garantía de estabilidad; en cambio, el trabajo en el sector privado no debería serlo, porque está sujeto a las vicisitudes que afectan a las empresas. Adicionalmente, el trabajo en el sector público se cumple dentro de líneas jerárquicas determinadas por el interés público y no por la necesidad de maximizar la utilidad. Por eso el servicio público debe cumplir los postulados de imparcialidad y objetividad. En cambio, el trabajo en el sector privado está conformado por relaciones de tipo bilateral, que se establecen en función del interés de las partes. Por eso los derechos, obligaciones y responsabilidades de cada una de ellas son diferentes y de alcance específico.

A parte de lo que establece la Constitución Política del Estado, los regímenes laborales en el sector público y en el sector privado son diferentes y sus principales diferencias más relevantes son las siguientes: 1) En la administración pública, la relación laboral es de naturaleza estatutaria, mientras que en el sector privado, la relación laboral es de naturaleza contractual; 2) En el sector público, la relación laboral tiene carácter de estabilidad, en tanto que en el sector privado, la relación laboral tiene carácter de temporalidad (aunque en la práctica este elemento es a la inversa); 3) En el sector público, la relación laboral está sometida a un régimen de funciones y deberes específicos; en cambio, en el sector privado, la relación laboral está sujeta a un régimen de negociación; 4) En la administración pública, existe una normativa que regula la carrera administrativa; en cambio, en el sector privado, no existe un régimen que garantice el ascenso a niveles superiores; 5) Aunque la Constitución establece que la remuneración del trabajo en el sector público debe ser equivalente a la del sector privado, en la práctica existen diferencias significativas.

El régimen laboral del sector público se encuentra regulado principalmente por leyes específicas de cada entidad pública que crean estatutos administrativos, y que en general establecen una relación especial de trabajo, una especie de servicio público que se caracteriza por la estabilidad del empleo, con prohibiciones y derechos mayores, así como bajo condiciones de remuneración que son distintas a aquellas fijadas en el régimen del salario mínimo nacional que se aplica al sector privado. El principal fundamento de esta especialidad del régimen administrativo en las entidades públicas radica en la importancia y el impacto significativo de la actividad administrativa para el

mantenimiento del Estado y el interés general de la ciudadanía, lo que exige de la relación del funcionario público un cumplimiento de deberes excepcionales y una dedicación plena a sus responsabilidades. Todo funcionario público, por el solo hecho de serlo, se coloca bajo la tutela del Estado, y acepta que su trabajo no tiene como único objeto alcanzar su beneficio personal, sino que, por el contrario, es un servicio que realiza para la comunidad, en beneficio de ella y del progreso social, contribuyendo así al bienestar colectivo y al desarrollo sostenible de la sociedad.

Al abordar la esencia de los empleos públicos, se hace alusión, ya sea de manera directa o indirecta, a la relación laboral que el servidor establece mediante un vínculo o contrato con el Estado. Es importante reconocer que esta relación está sujeta a determinaciones jurídicas, económicas y sociales. En este sentido, el empleo en el sector público es una de las herramientas que el Estado utiliza para incorporar a un gran número de trabajadores, ocupando un lugar crucial y estratégico en las actividades que lleva a cabo, sin embargo, los mecanismos de contratación en muchos casos (debido a las modalidades permitidas por ley), tienden a vulnerar derechos laborales. Para aquellos que trabajan en el ámbito estatal, es visto como una de las opciones laborales más seguras y al mismo tiempo más inseguras. Asimismo, ha actuado como un canal para la gestión de la política de clientelismo tradicional, que se ha fundamentado en promesas ofrecidas a lo largo de los años y durante los procesos electorales a diferentes ciudadanos y entidades, con la promesa de un empleo, el cual se manejaba a discreción.

El concepto de Régimen Laboral, que abarca su ámbito de aplicación, ha suscitado diversas interpretaciones doctrinales, algunas de las cuales se presentan a continuación. La noción de régimen laboral se refiere a un conjunto de normas que regulan la relación laboral. No obstante, la mayoría de estas normas son de naturaleza heterónoma, y algunos argumentan que este conjunto de disposiciones heterónomas se conoce como ordenamiento laboral, dado que el régimen laboral también incluye normas de carácter autónomo. En este contexto, se consideran las normas individuales que regulan las condiciones de la relación laboral entre un empleador y un trabajador, así como sus derechos y obligaciones. Además, lo que no está estipulado en el contrato individual de trabajo se rige por el Ley General del Trabajo y las disposiciones del sistema correspondiente. En este sentido, se argumenta que el principio de autonomía de la voluntad permite a los empleados establecer libremente las condiciones de su

actividad laboral, salvo aquellas que la legislación ha declarado inderogables. Por su parte, el derecho laboral tiene la función de limitar el alcance de este principio de autonomía, ya que solo cuando el legislador ha dejado abierta la posibilidad de regulación o manifestación de la voluntad de las partes, se pueden observar, en sí mismas o en sus normas de cumplimiento obligatorio, las fórmulas privilegiadas necesarias para su distinción.

Hay tres diferencias fundamentales entre el Régimen Laboral o privado y el Régimen del Servidor Público: la naturaleza del empleo, los derechos y obligaciones, y la estabilidad de los trabajadores. La naturaleza del empleo se refiere a las características específicas de cada régimen. El ámbito laboral se basa en una relación de trabajo entre dos o más partes a cambio de una remuneración por bienes o servicios. Por otro lado, el concepto de servidor público se relaciona con el servicio que se ofrece, independientemente de la voluntad o capacidad del individuo, a una entidad estatal específica.

Los resultados del análisis exhaustivo evidencian que el régimen laboral en Bolivia, estructurado sobre una base normativa considerablemente sólida y principios fundamentales que garantizan derechos laborales esenciales, ha permitido la formalización de relaciones laborales que, en numerosos aspectos, son comparables a las que se llevan a cabo en otros países de América Latina. Sin embargo, es crucial subrayar que este fenómeno se desarrolla en un contexto caracterizado por un alto grado de precariedad. A pesar de ello, persisten múltiples problemas operativos que resultan en una preocupante continuidad de la informalidad y en una elevada vulnerabilidad laboral. Esto se traduce en un entorno de trabajo que presenta condiciones adversas, altas tasas de inseguridad, una notable falta de cobertura social, un bienestar limitado y, en general, una baja calidad de vida para los trabajadores. Aunque el marco normativo también contempla procesos de supervisión del trabajo y del empleo, su implementación efectiva ha demostrado ser débil y distante de las expectativas iniciales. Esto da lugar a un ambiente laboral que no solo es insatisfactorio, sino que además plantea serios retos para el bienestar de los trabajadores en Bolivia.

DISCUSIÓN GENERAL

La inclusión de los servidores públicos de Bolivia en el régimen laboral ha sido un tema recurrente en la agenda social, institucional, política y jurídica del país a lo largo de los últimos años. En las últimas décadas, diversos actores políticos y sociales han demandado la regulación de la relación laboral de la mayoría de los servidores del sector, incluyendo a miembros de la Confederación Nacional de Trabajadores en Salud de Bolivia y la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación de Bolivia, así como otros grupos de interés representativos. Además, se ha contado con el apoyo del propio Tribunal Constitucional, que ha manifestado su postura sobre este asunto. Desde el Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Movimiento al Socialismo hasta el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, muchas otras organizaciones e instituciones han aportado a esta discusión. Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, esta importante demanda no ha sido atendida de la manera necesaria, ni mucho menos ha sido satisfecha de forma efectiva, y el tema continúa siendo una preocupación sin resolver en la sociedad. La ausencia de una solución a esta situación sigue siendo un asunto pendiente que requiere atención inmediata y acciones concretas para que se puedan lograr mejoras reales para los servidores públicos en el país.

La importancia de integrar a los servidores públicos en el régimen laboral y la expulsión de la figura del Consultor Individual de Línea del ordenamiento jurídico boliviano, se fundamenta, en última instancia, en la necesidad esencial de garantizar la calidad del servicio que el Estado debe proporcionar y asegurar a toda la población, sin embargo, no se puede soslayar la imperiosa necesidad de dar cumplimiento efectivo al principio de igualdad y por tanto el reconocimiento de los derechos laborales de estos trabajadores. Este cumplimiento de tal objetivo se encuentra, en gran medida, condicionado por la capacidad del Estado para cumplir plenamente su función pública, entendida como el conjunto variado de actividades y tareas que son llevadas a cabo por las entidades e instituciones estatales durante el ejercicio del poder estatal.

El fundamento de la incorporación de los servidores públicos al régimen laboral radica, en primer lugar, en la imperiosa necesidad de dotar de un marco adecuado y efectivo a la regulación integral de los servicios públicos que han sido establecidos de manera clara en la Constitución Política del Estado, así como de aquellos servicios que, aunque no se consideren públicos, son igualmente prestados por servidores públicos que actúan

en representación de la administración estatal. En este sentido, el Estado tiene el deber ineludible de garantizar, mediante la promulgación de leyes y/o reglamentos pertinentes, el ejercicio pleno y eficaz de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos que se encuentren bajo su autoridad o que dependan de su administración. Para ello, y en resguardo de la estructura sólida y funcional del Estado, es absolutamente necesario establecer un régimen laboral que no solo asegure el principio de igualdad, sino que también garantice el principio de no menoscabo de los derechos de los servidores públicos, quienes desempeñan un papel crucial en el funcionamiento de la administración pública.

Lamentablemente, el Estado, a pesar de ser el garante del cumplimiento de los derechos socio – laborales de los estantes y habitantes de nuestro país, no solo ha restringido estos derechos en los Servidores Públicos, sino ha creado “figuras jurídicas” que están destinadas a “simular” relaciones contractuales en materia laboral que anulen por completo los derechos laborales de un sector de trabajadores del propio Estado, como lo es el consultor individual de línea, la cual fue una figura diseñada originalmente para la persona que se incorporaba a la administración pública con el objetivo de proporcionar un asesoramiento técnico que facilite la toma de decisiones correctas, fundamentado en la formación especializada que poseía. No obstante, en la práctica y a medida que ha transcurrido el tiempo, el consultor realizó actividades profesionales, técnicas y administrativas de forma recurrente. Esto afectó directamente la naturaleza jurídica de su relación con el Estado. La naturaleza de los contratos de consultoría individual de línea revela que, formalmente, estos son administrativos para la prestación de servicios específicos. Sin embargo, en términos materiales, se asemejan a un híbrido que busca ocultar una relación laboral, desestimando los derechos sociales de los consultores de línea e imponiendo obligaciones propias de los trabajadores del sector público. Tal y como fue manifestado, los contratos de consultoría individual de línea presentan una supuesta relación contractual de tipo administrativo, no obstante, en la práctica, emergen los elementos esenciales de la relación laboral, tales como la prestación personal de servicios para un tercero o lo que en Derecho Laboral se conoce como trabajo por cuenta ajena, así como el pago de la remuneración, la existencia de subordinación, la dependencia, la realización de funciones recurrentes y la exclusividad.

Uno de los elementos a ser analizados precisamente corresponde a la determinación de la remuneración de los consultores individuales de línea en Bolivia, que inicialmente estuvo sujeta a la voluntad de las partes contratantes, la cual resultó en prácticas institucionales discrecionales; esto llevó al Estado, en el marco de una política de austeridad y reducción del gasto público, a restringir los montos destinados a las mencionadas contraprestaciones. Sin embargo, la misma normativa, al intentar proteger el patrimonio del Estado, eliminó de manera arbitraria los componentes de la remuneración y, como consecuencia, los derechos sociales fundamentales de los consultores individuales de línea.

Adicionalmente a ello, existe una clara contradicción y confusión en las normativas vigentes en Bolivia, las cuales buscan eliminar los elementos esenciales de una relación laboral para evitar el reconocimiento de derechos, mientras que simultáneamente establecen otros como la exclusividad, la dependencia y la jerarquía. Además, se menciona la existencia de un contrato administrativo, pero también se imponen obligaciones propias de los servidores públicos, debiendo reconocer incluso algunos derechos básicos en el ámbito laboral. Asimismo, es importante considerar que los consultores individuales de línea mantienen una relación de dependencia, exclusividad y subordinación con la entidad contratante. Están sujetos a un horario de trabajo que es el mismo que el establecido para el personal de planta de la institución contratante, con la obligación de registrar su ingreso y salida, así como de obtener autorización por escrito para salir durante el horario laboral. Además, se les imponen sanciones pecuniarias por retrasos y deben contribuir al fondo social en caso de demoras. No obstante, los contratos de los consultores deben especificar que no generan obligación de pago de aguinaldos ni ningún otro tipo de remuneración adicional bajo cualquier denominación.

En lo que respecta a la jurisprudencia constitucional, esta presenta contradicciones al establecer que los consultores de línea no son considerados servidores públicos, lo que origina en la simple exclusión de la aplicación de las normas regulatorias pertinentes a este tipo de contratos y en la asimilación forzada de estos a contratos que, de manera nominal y genérica, se encuentran en normas con un objeto diferente. Además, en ningún momento se reflexiona sobre los elementos que definen la realidad de la naturaleza y relación de un contrato de consultoría de línea. Esto es especialmente

importante si consideramos que los fallos mencionados reconocen que la jurisprudencia anterior creó una figura que, hasta la fecha, no es clara y que ha llevado al propio Estado a incurrir en actos de discriminación entre servidores públicos y consultores en línea, situación que, según el Órgano de Control de Constitucionalidad, "debe ser modificada".

Es precisamente necesario hacer referencia a la realidad respecto no solo a la naturaleza de los contratos o su forma de contratación, bajo que parámetros se debe interpretar y analizar las funciones que tienen los consultores individuales de línea y los servidores públicos, a objeto de determinar si las características que concurren en sus funciones se ajustan a las condiciones necesarias para estar sujetos al régimen laboral, es por ello que este análisis debe ser discutido a partir de los principios en materia laboral, entre los cuales se puede señalar al principio de primacía de la realidad (donde básicamente debe primar lo que ocurre en la realidad, frente a lo que este establecido en un contrato), el cual implica la necesidad de garantizar los derechos de los trabajadores que puedan verse perjudicados o menoscabados ante acciones de los empleadores que intenten desconocer la verdadera naturaleza de la relación laboral y sus elementos esenciales, ya sea a través de disposiciones normativas, fórmulas o contratos supuestamente civiles, administrativos, de prestación de servicios o comerciales. Por lo tanto, este principio es aplicable a la situación de los consultores individuales de línea y a los mismos servidores públicos, quienes fueron inicialmente incorporados a la administración pública mediante un tipo de contratación para la prestación de servicios especializados, un contrato administrativo u otro, pero que posteriormente, debido a una tergiversación por parte de los empleadores, esta modalidad se utilizaría para la dotación de personal que desempeñe funciones administrativas, profesionales o técnicas recurrentes, a quienes no se les debía reconocer derechos sociales, aunque contradictoriamente estaban sujetos a exclusividad, remuneración, dependencia, cumplimiento de horarios, funciones no delegables y otros elementos característicos de la relación laboral.

Al respecto, será necesario citar la jurisprudencia constitucional comparada, la misma que define la naturaleza de los contratos de los consultores individuales de línea y su aplicabilidad en el marco del principio de primacía de la realidad, es en ese sentido que la C-056/93 de la Corte Constitucional de Colombia señala que: "La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en

su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo” y en caso que se presente un abuso de las formas jurídicas, “en gracia del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se llegue a desestimar un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo, en cuyo caso la contraprestación y demás derechos de la persona se regirán por las normas laborales más favorables” (Corte Constitucional de Colombia, 2026). Este aspecto revela interpretaciones más favorables, que no solo se centran en garantizar y respetar los derechos de los consultores de línea, de acuerdo con el principio de primacía de la realidad y el reconocimiento de la naturaleza específica de este tipo de trabajo; sino que también reflejan la verdadera esencia de un contrato laboral en el sector público, que se ve forzado a convertirse en un contrato de bienes y servicios.

Tomando en cuenta estos factores, ya se puede hablar inicialmente de que se presenta una desigualdad irracional que infringe la prohibición de discriminación establecida constitucionalmente y desarrollada en la Ley N° 045 de 08 de octubre de 2012, Ley contra el racismo y toda forma de discriminación, así como en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, al evidenciarse que estos consultores desempeñan funciones propias de una relación laboral.

Ahora bien, siendo que se inicia un análisis sobre la desigualdad y discriminación de la que son objeto los Consultores Individuales de Línea y los Servidores Públicos, corresponde en el marco de la temática planteada analizar el derecho de igualdad, en ese contexto, la doctrina constitucional sostiene que la igualdad se deriva del derecho a la libertad y, en términos generales, que todos los seres humanos disfrutan de una igualdad fundamental en su estatus como personas y sujetos de derecho. Desde la perspectiva del derecho, la igualdad se entiende como un derecho genérico que concreta y desarrolla el valor de la igualdad, lo que implica que las normas jurídicas deben reconocer el principio de no discriminación al momento de reconocer y garantizar derechos, así como asegurar su cumplimiento social efectivo. Por lo tanto, se puede concluir que la igualdad tiene dos dimensiones: la primera se refiere a la igualdad ante el Estado, y la segunda a la igualdad entre individuos. La igualdad ante el Estado se divide en varias categorías, incluyendo la igualdad ante la ley o igualdad jurídica, la igualdad ante la administración y la igualdad ante la jurisdicción.

En este marco, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha expresado en sentencias como la SC 1497/2011 que la igualdad es un valor y un derecho fundamental, tal como se establece en los artículos 8. II y 14.I y II de la CPE. Este derecho también cuenta con la protección del artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que afirma: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra la discriminación que infrinja esta Declaración y contra cualquier incitación a tal discriminación". Además, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: "Todas las personas son iguales ante la ley. Por lo tanto, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Este Tribunal, en múltiples fallos, citando entre otros la SC 2875/2010-R del 10 de diciembre, señaló: "que, según la doctrina, el derecho a la igualdad es la facultad que tiene cada persona de recibir un trato no discriminatorio por parte de la sociedad civil y del Estado, de acuerdo con el merecimiento común - la racionalidad y la dignidad - y los méritos individuales; es decir, a recibir el mismo trato que otras personas que se encuentren en la misma situación o condición.

Adicionalmente, se debe manifestar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben abstenerse de incluir regulaciones discriminatorias en su marco legal, eliminar las que ya están vigentes, combatir estas prácticas y establecer normas y medidas que reconozcan y garanticen la igualdad efectiva ante la ley para todos. Para lograr este objetivo, se establecen los siguientes principios: la igualdad requiere que se trate de la misma manera a quienes se encuentran en situaciones equivalentes; también implica el derecho a que no se creen excepciones o privilegios que excluyan a algunos de lo que se concede a otros en circunstancias similares; además, se establece que la regla de igualdad no es absoluta ni obliga al legislador a ignorar la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias que puedan surgir; lo que esta regla establece es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida dentro de la categoría, grupo o clasificación que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias o hostiles; finalmente, la razonabilidad es el criterio para evaluar la medida de la igualdad, lo que significa que el legislador puede crear categorías, grupos o clasificaciones que establezcan un trato diferente entre las personas, siempre que el criterio utilizado sea razonable.

De este modo, es pertinente afirmar que a través de la igualdad ante la ley o igualdad jurídica se prohíbe la discriminación en cualquier esfera sujeta a la normativa y a la protección de las autoridades públicas, con el fin de tratar de la misma manera a aquellos que se encuentran en situaciones iguales, sin excepciones ni privilegios.

Es importante destacar que los consultores de línea realizan funciones similares a las de los servidores públicos de planta, tanto en la práctica como en la normativa vigente. Esta normativa establece que "los niveles de remuneraciones mensuales de consultores unipersonales, contratados con recursos públicos para llevar a cabo actividades profesionales, técnicas y administrativas, no podrán exceder los establecidos para el personal designado mediante memorándums o resoluciones con funciones equivalentes en la entidad". Asimismo, diversas leyes financieras, como la Ley N° 211 del 23 de diciembre de 2011, que se refiere a las disposiciones de la Ley del 30 de diciembre de 2009, que aprueba el Presupuesto General del Estado para la gestión 2010, indican en el párrafo I, del Inciso f) del Art. 25, que "El nivel de remuneración de consultores de línea en las entidades públicas debe definirse de acuerdo con la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones asignadas al personal de planta". Además, es fundamental tener en cuenta que los consultores de línea, al igual que el personal designado mediante memorándums o resoluciones con funciones equivalentes, mantienen una relación de dependencia, exclusividad y subordinación con la entidad contratante. Por otro lado, los consultores individuales de línea deben cumplir con un régimen de incompatibilidades en sus contratos, ceder derechos de autor, mantener la confidencialidad y asistir a actos destinados a servidores y autoridades públicas. También deben seguir un horario de trabajo igual al del personal de planta de la institución contratante y están obligados a registrar su asistencia.

En función a todo lo manifestado precedentemente, se puede establecer que la estructuración de un régimen laboral donde se incorpore a los servidores públicos, responde, entre otros motivos fundamentales, a varios principios que son esenciales, tales como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la eficiencia operativa. Estos principios orientan, de manera clara y precisa, la definición de los derechos y las obligaciones tanto de los servidores públicos como de la administración pública en su conjunto y también de sus diferentes ramas. Esto incluye no solo la creación de un marco de seguridad sólido que garantice la estabilidad, sino también el cumplimiento

cabal y riguroso de los derechos laborales y sociales de todos los trabajadores que se desempeñan en el sector público, garantizando así que sus derechos no sean vulnerados. Es esencial asegurar, además, que exista un adecuado y efectivo control sobre la gestión pública, para promover una administración que sea responsable, transparente y que rinda cuentas a la ciudadanía. El respeto a estos principios es crucial para mantener la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales, fomentando así un ambiente de trabajo que sea justo, equitativo y que propicie la colaboración entre las distintas partes involucradas.

El principio de igualdad ante la ley, que es esencial en un Estado democrático, significa que todos los servidores públicos deben estar sujetos a un régimen de derecho común y laboral, de tal forma que el Estado no puede discriminar, ni en la creación de normativas ni en la aplicación de las normas laborales que rigen para sus trabajadores. Estos trabajadores son estructuralmente equivalentes a los de cualquier otra empresa del sector privado, y por lo tanto, deben gozar de sus derechos laborales sin distinciones. Este principio tiene como objetivo asegurar que todos los empleados, sin importar su vinculación con el Estado o el sector privado, cuenten con los mismos derechos y responsabilidades.

La formalización del vínculo laboral es la primera y más evidente consecuencia de la inclusión de los servidores públicos en el régimen laboral. Desde un enfoque estrictamente laboral, el vínculo de trabajo debería estar regulado por un contrato laboral que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley General del Trabajo o por un régimen especial de contratos de trabajo que esté debidamente integrado a la Ley General del Trabajo, respetando los principios e instrumentos internacionales establecidos por la OIT que evidencian la necesidad de proteger este tipo de relaciones laborales. La formalización del vínculo laboral no solo implica una simple firma o un acuerdo entre las partes, sino que significa que el servidor público queda debidamente protegido por la Ley, lo que le otorga derechos fundamentales que buscan asegurar su bienestar. Además, este proceso le concedería el derecho a acceder a todos sus beneficios, así como a disfrutar de las prestaciones, subsidios y permisos estipulados en la normativa laboral. La formalización también representaría una forma importante de garantizar que los derechos de los servidores públicos no dependan de la buena voluntad de la autoridad de turno. Con este enfoque, se evitaría que, por ejemplo, una

autoridad que asume un cargo de manera transitoria tome decisiones arbitrarias, como suspender un beneficio laboral solo porque no se encuentra de acuerdo con su política o simplemente por capricho personal. De esta manera, se busca promover un ambiente laboral justo y equitativo que respete los derechos de todos los involucrados.

Adicionalmente a todo lo expresado, la formalización permitiría generar una serie de mecanismos que garantizarían la estabilidad y la continuidad en la administración pública, evitando así el actual clima de zozobra e incertidumbre que se experimenta al inicio de cada nuevo gobierno. Con la incorporación al régimen laboral, el Estado tendría la posibilidad de llevar a cabo una planificación más efectiva y estratégica de los recursos humanos necesarios para poder atender adecuadamente los requerimientos del servicio público. Es importante señalar que, aunque esta planificación se realiza, la designación de los servidores públicos se encuentra sujeta a la decisión discrecional de la autoridad de turno, lo cual limita la capacidad de los funcionarios para implementar cambios sostenibles y efectivos a largo plazo. El hecho de no contar con una cobertura que permita ofrecer continuidad a la gestión en sus niveles inferiores es una deficiencia que debe ser abordada. Asimismo, la incorporación al régimen laboral permitiría dotar a los servidores públicos de un marco legal sólido que les garantice el debido proceso en situaciones donde necesiten transitar a una condición distinta a la de servicio activo. Esta protección es vital para salvaguardar los derechos de los trabajadores del sector público, ya que facilita y permite que cada uno de ellos pueda tener la tranquilidad necesaria para cumplir con sus funciones y el debido respeto a su dignidad humana, así como a su estabilidad laboral.

Finalmente, se debe indicar que el Estado boliviano demanda de su estructura administrativa, eficiencia, eficacia, ética y un funcionamiento cotidiano que haga sentir protegido, atendido y satisfecho al ciudadano de a pie, donde uno de las estrategias para cumplir con este objetivo, fue la inclusión de personal con alta formación académica, conocimiento de la realidad y capacidad de acción dentro de las políticas públicas, es entonces, que surgieron los contratos de consultores en línea, pero no como empleados permanentes, sino eventuales o por máximo por un año calendario, este actuar del Estado, fue producto de que la Administración Pública boliviana sufría la crítica ciudadana de que existen demasiados funcionarios públicos, los cuales obedecen a militancia política, relaciones familiares o capricho personal de algún jerarca de la

Administración Pública, se contrató a este personal de consultores en línea, pero su remuneración bajo contratos civiles, los convirtió en vendedores de servicios y no en funcionarios técnicos, motivados y con la probabilidad de hacer carrera dentro del Estado, esto significó que existan dos grupos de empleados, los de planta y los otros que carecen de todo beneficio social y además deben cumplir una serie de requisitos para poder cobrar sus remuneraciones, que en muchos casos está sujeta a la evaluación de su trabajo, lo que incrementa la discriminación dentro de los funcionarios públicos.

El pagar sueldos sin ningún otro beneficio salarial, no es una forma eficiente de ahorrar dinero, para economizar los sueldos, es que estas inversiones directas e indirectas, generen un mejor cumplimiento de los objetivos planificados, que la satisfacción de la clientela, en este caso de la ciudadanía sienta una mayor eficiencia de parte de su propio Estado, donde no sólo a los consultores en línea se les pida resultados en el corto plazo, sino al 100 % de los funcionarios, donde las tareas sean precisas y los objetivos logrados sean concretos, que repercutan en la política pública que requiere el ciudadano.

El Estado Plurinacional de Bolivia, trata de ser un Estado integrador de toda su población, sin ningún tipo de discriminación, donde todos tengan en su territorio la oportunidad de progresar y aportar con su trabajo a apuntalar una nación más avanzada, combatiendo problemas como la pobreza, la marginación y la falta de servicios, pero esto no será posible, si el propio Estado genera discriminación dentro de su propia estructura administrativa, donde unos sólo cuenten con un ingreso merced a la descripción de un contrato civil y otros empleados tengan todos los beneficios laborales y sociales absolutamente reconocidos por la Ley.

CONCLUSIONES

La propuesta de incorporación de los servidores públicos al régimen laboral y la expulsión del ordenamiento jurídico boliviano de la figura del Consultor Individual de Línea, es un tema que, si bien ha sido debatido en profundidad en los últimos años por diversos gobiernos y autoridades competentes en la materia, sigue siendo un asunto que se encuentra relativamente poco atendido cuando se examina desde la perspectiva de la calidad del servicio público en general y del costo que supone por parte del estado del cumplimiento de sus obligaciones contractuales que podrían surgir. La discusión que se lleva a cabo en favor de esta medida se fundamenta en una variedad de razones que son de carácter teórico, empírico y comparado, y tiene el objetivo de contrarrestar las objeciones que han sido formuladas en sentido contrario por quienes critican dicha propuesta. Es interesante notar que, además de los argumentos presentados, existe una necesidad imperante de considerar cómo se aplicarán estas propuestas en la práctica diaria, valorando las implicaciones que conllevan. Es determinante señalar que la incorporación de servidores al régimen laboral público, aunque podría parecer un avance en el reconocimiento de derechos laborales, no proporciona, por sí sola, una solución definitiva a la compleja variedad de problemas que afectan a la gestión del sector público en su conjunto, ni garantiza la calidad de los servicios que son prestados a la ciudadanía en general, lo que plantea un desafío significativo que aún necesita ser abordado de manera integral y eficaz, considerando todos los factores en juego en esta temática tan relevante.

Bajo estas consideraciones, a continuación, son desarrolladas las conclusiones de cada uno de los artículos científicos que responden a los diferentes capítulos:

Con relación al **Capítulo I**, se concluye que el diagnóstico a partir de diversos datos, referencias y datos históricos demuestra de manera contundente que, si bien la construcción del derecho a la igualdad en Bolivia está en constante desarrollo y presenta avances tangibles en múltiples frentes, se mantiene, lamentablemente, un déficit significativo que frena el pleno ejercicio de este derecho fundamental por parte de toda la población boliviana. La igualdad de oportunidades, que facilita y permite el acceso de todas las personas a los mismos espacios y contextos sin distinción alguna de raza, etnia, género, posición económica o geográfica, constituye el pilar central del Estado de Derecho en una sociedad democrática y justa, pero, a pesar de los progresos logrados,

no ha sido completamente garantizada para todos los ciudadanos. Este desbalance en la equidad social sigue siendo un reto crucial que debe ser abordado con seriedad y compromiso.

La implementación del derecho de igualdad enfrenta diversas dificultades en su construcción, dado que se trata de un proceso complejo y multifacético. Las tensiones entre los principios de igualdad y diferencia son evidentes, y estas tensiones, combinadas con la existencia de desigualdades regionales y socioeconómicas, dificultan su implementación en forma efectiva y plena, lo que afecta a amplios sectores de la población. Si bien la Constitución Política del Estado establece un marco normativo que define la igualdad y prohíbe la discriminación de manera clara y contundente, la ausencia de políticas públicas que no solo reconozcan, sino que también incorporen la igualdad en su contenido y lógica operativa, así como la falta de adecuadas acciones afirmativas destinadas a corregir desigualdades específicas, limitan su viabilidad y hacen que la realidad dista mucho de lo que se establece en el texto constitucional. Por otra parte, el ejercicio de la acción estatal en el ámbito económico y social, que debería estar orientado a promover la igualdad, da lugar a tensiones importantes con los propósitos de la igualdad y la no discriminación, que deben superarse de manera urgente para garantizar la construcción efectiva y sostenible del derecho de igualdad para todos los ciudadanos. Sin un compromiso claro y acciones coherentes, la brecha entre la normativa y su aplicación se ampliará aún más.

Respecto al **Capítulo II**, la naturaleza jurídica de los servidores públicos, su régimen de derecho administrativo y la compleja relación de servicio que sostienen con la administración pública son elementos que coexisten y que, a su vez, se entrelazan con la regulación de sus derechos laborales específicos. Unas y otras perspectivas encuentran ópticas diferentes y objetivos claramente distintos: mientras que el derecho administrativo enfatiza de manera significativa los deberes que deben cumplir los servidores públicos y las obligaciones que surgen de su función, la legislación laboral resalta en gran medida los derechos que les corresponden como trabajadores. Sin embargo, tanto el derecho administrativo como la legislación laboral contribuyen eficazmente al control y la disciplina de la gestión pública y la administración estatal, asegurando así que se mantenga un equilibrio entre las obligaciones impuestas y los derechos reconocidos.

La clasificación y el régimen jurídico de los servidores públicos son fundamentales en la práctica de la función pública, ya que determinan de manera clara y precisa la naturaleza de la relación existente entre el Estado y sus dependientes. Estos aspectos esenciales también establecen los derechos y deberes que corresponden a estos últimos y definen las distintas modalidades de asignación y supervisión de los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad. La naturaleza de la relación de servicio incide de manera significativa en la eficacia y eficiencia de la administración pública, así como en los mecanismos de control y supervisión que se implementan, y en el tipo de cultura e institucionalidad que el país se da para el adecuado ejercicio de su gobierno. En particular, esta relación tiene una expresión directa y palpable en lo que respecta al tipo y régimen de responsabilidad que los servidores públicos deben asumir, pues los servidores son responsables no solo ante el Estado en el ejercicio de su cargo, sino también ante la sociedad en general, a la que deben rendir cuentas y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos para el beneficio colectivo.

En referencia al **Capítulo III**, la evidencia presentada sugiere de manera contundente que los consultores individuales de línea desempeñan un papel significativo en la promoción de la discriminación laboral en Bolivia. Esto ocurre a través del ejercicio de diversas funciones de supervisión, control y gestión de recursos, que terminan generando desigualdades notables en el acceso a oportunidades de empleo y desarrollo profesional para distintos grupos sociales. Adicionalmente, las dinámicas de poder presentes en las organizaciones contribuyen a crear un entorno donde el incumplimiento de las normas antidiscriminatorias es común, lo que sienta las bases para que estos sesgos, que son considerados como percibidos por algunos, se materialicen de manera tangible en prácticas discriminatorias que afectan a muchos individuos y obstaculizan su progreso profesional. Esto evidencia la necesidad urgente de abordar y rectificar estos problemas estructurales para promover un ambiente laboral más justo y equitativo para todos.

Se debe considerar que la discriminación laboral se define como el tratamiento menos favorable al que es sometido un trabajador por otros que ocupan una posición de poder real o aparente en una organización. Este tratamiento desigual se debe a características personales o grupales que, lamentablemente, no tienen relación con el trabajo desempeñado. Al ser una práctica injusta que afecta mayoritariamente a grupos

excluidos de la sociedad, la literatura existente sugiere diversas explicaciones que intentan abordar la discriminación laboral. Estas explicaciones suelen interpretarse como consecuencia de las desigualdades sociales y económicas que persisten en nuestras sociedades, así como de la falta de implementación o cumplimiento riguroso de normativas que prohíben todo tipo de discriminación. Además, se considera que los sesgos culturales presentes en las organizaciones condicionan la percepción de las capacidades y habilidades de las personas involucradas. Sin embargo, el análisis de la dinámica laboral en Bolivia revela que la evidencia que contradice el cumplimiento de estas explicaciones no se alinea con la presencia de prácticas discriminatorias que son claramente perceptibles en el entorno laboral. Por ello, y para comprender mejor la causa estructural de tales prácticas discriminatorias, se considera fundamental observar el papel que desempeñan los consultores individuales de línea en esta compleja situación. Estos consultores pueden influir significativamente en las decisiones que afectan a los trabajadores, y su acción puede contribuir tanto a perpetuar sistemas de discriminación como a ofrecer soluciones que promuevan una mayor inclusión y equidad en el ámbito laboral.

Finalmente, en el **Capítulo IV**, referido al Régimen Laboral en Bolivia, se concluye que el régimen laboral constituye una parte esencial y fundamental del ordenamiento jurídico de nuestro país, ya que se encarga de regular de manera efectiva las relaciones de trabajo que surgen entre empleadores y trabajadores. El objetivo primordial de este régimen es lograr y mantener, a lo largo del tiempo, un equilibrio justo y un desarrollo armónico de los diferentes factores de la producción y de la economía nacional. De esta manera, se busca que todos estos elementos operen en beneficio de los intereses y objetivos que persigue el Estado en su conjunto. Un aspecto particularmente importante de este marco regulatorio es que se debe garantizar el respeto y la efectividad de los derechos laborales que asisten tanto a los trabajadores como a las trabajadoras de diferentes sectores.

En este sentido, la Constitución Política del Estado desempeña un papel central al definir el trabajo, en todas sus diversas formas y modalidades, como un derecho inalienable y, a su vez, como un deber social con repercusiones significativas en la vida de las personas. Esta visión establece que el trabajo no solo genera derechos y obligaciones, sino que se ubica como la principal fuente de riqueza de un país, siendo la base que

sostiene la economía y el desarrollo social. Además, la Constitución garantiza que se aseguren derechos esenciales como la seguridad social y el acceso a programas de salud y ocupación. Estos derechos son considerados de carácter fundamental para los trabajadores, sus familias y, por ende, para la comunidad en su totalidad. Es así como el régimen laboral se convierte en un pilar clave para el bienestar social y la justicia laboral, propiciando un entorno equitativo y de oportunidades en todos los ámbitos del trabajo.

En función a todo lo expuesto respecto a las conclusiones de cada capítulo se puede concluir de manera general en torno a la problemática planteada que: la necesidad de eliminar la figura del consultor individual de línea y de promover la incorporación al régimen laboral se sitúa dentro de un contexto más amplio que responde a una problemática que abarca diversas dimensiones, como la jurídica, la institucional y la económica. En términos generales, se considera que la figura del consultor individual de línea es incompatible con el marco normativo nacional que rige el trabajo en el país. A pesar de que la Constitución Política del Estado, junto con la Ley General del Trabajo, reconocen y defienden el principio de igualdad entre todas las personas trabajadoras y establecen una garantía de derechos laborales que busca salvaguardar el bienestar de todos, la legislación acerca de la contratación pública permite que una porción significativa de los servidores públicos, aquellos que desempeñan funciones de confianza y tienen un papel fundamental en el funcionamiento de las entidades estatales, se beneficien de una relación de servicios profesionales que, en la práctica, no les otorga derechos laborales plenos. La normativa vigente específica, además, que esta relación de servicios debe ser entendida como temporal y transitoria. Sin embargo, en la realidad, la duración de dicha relación se extiende de manera indefinida, en muchos casos abarcando varios años, lo que genera una situación de inestabilidad y precariedad laboral para estos trabajadores que, a pesar de su valiosa contribución, se encuentran en una situación de desprotección legal.

Por tanto, el análisis se centra profundamente en la siguiente pregunta fundamental: ¿por qué es realmente necesario eliminar la figura del consultor individual de línea y promover la incorporación de los servidores públicos al régimen laboral vigente? Para abordar de manera adecuada esta temática, se identifican diversas consideraciones, en lo que respecta a lo jurídico, la figura del consultor individual de línea es por completo

(como ya se afirmó) incompatible con el marco normativo establecido, lo cual afecta de manera directa el funcionamiento óptimo de las instituciones. En el ámbito institucional, su eliminación permitiría garantizar con mayor eficacia la estabilidad y la continuidad de la gestión pública, así como también mejoraría notablemente la calidad del servicio administrativo brindado a la ciudadanía. En lo económico, el régimen laboral es el que genera mayores riesgos de irregularidades y falta de transparencia en la ejecución de la gestión pública. La conclusión general que se establece tras el análisis es que es absolutamente necesario expulsar del ordenamiento jurídico boliviano la figura del consultor individual de línea y que, paralelamente, los servidores públicos deben ser incorporados de manera eficiente al régimen laboral que corresponde.

Bibliografía

- Almache, F. (2023). Apuntes sobre los métodos de investigación y técnicas de recolección de datos utilizadas en la investigación jurídica. *Revista Científica: Bibliotecas Anales de Investigación*, 2-12.
- Amaro, R., & Morales, J. (2019). *Derecho y Práctica de la Función Pública*. ONAP.
- Arroyo Valeciano, J. A. (2023). Un modelo de Estructura Organizacional para el centro educativo desde los aportes de la Teoría de la Organización. *SCIELO*, 23-36.
- Arze, S., Lima, P., & Ximena, M. (2013). *Bolivia y su Historia*. La Paz - Bolivia: La razón.
- Baltra Cortes, A. (1973). *Teoría Económica*. Santiago de Chile - Chile: Editorial Andrés Bello.
- Barassi, L. (2007). *Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo I*. Buenos Aires - Argentina: Editorial Alfa.
- Barrancos Rojas, C. E. (2024). La tutela efectiva a grupos vulnerables con derechos reforzados en Bolivia. *Sapiens Law and Justice*, 1-19.
- Barrancos Rojas, C. E. (2025). Tutela reforzada de los derechos fundamentales de grupos vulnerables en Bolivia: Entre la abstracción normativa y los desafíos de su concreción judicial. *Revista Científica Multidisciplinar SAGA*, 763-773.
- Becker, P. (28 de diciembre de 2025). *Business Savvy*. Obtenido de <http://businesssavvy.cr/consultoria-intro>
- Bernal Meza, R. (2019). *La refundación del Estado boliviano: autonomías, regionalismo y representación internacional*. La Paz - Bolivia.
- Blanch Ribas, J. M. (2003). *Teoría de las Relaciones Laborales*. Catalunya - España: Editorial UOC.
- Blanch Rivas, J. M., Espuny Tomas, M. J., & Gala Durán, C. (2003). *Teoría de las Relaciones Laborales*. Barcelona - España: Editorial UOC.
- Borowski, M. (2025). En defensa de un derecho general a la Igualdad. *Chomancap Revista Jurídica*, 19-24.
- Brown, A., & Coloma, J. (1996). *Sociología de los Derechos Humanos*. Lima - Perú: LIMUSA.
- Calderón Jemio, R. (1987). *Las Mayorías Irrumpen en la Historia*. La Paz - Bolivia: Los Amigos del Libro.
- Canales Aliende, J. M. (2018). *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público*. Madrid - España: Bosh Editor.

- Canedo, J., Flores, F., & Olmos, R. (1991). *Diccionario Administrativo*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Casado, A. (2025). Trayectorias Profesionales en la Consultoría. *Revistas Científicas Complutenses*, 125-152.
- Catoggio, A., & Quiroga, F. (2009). *Reivindicaciones nacionalistas frente a la globalización : Las pretensiones autonomistas en el Estado de Bolivia*. La Paz - Bolivia.
- Charles, A. (1989). *La Dramática Insurgencia de Bolivia*. La Paz - Bolivia: Editorial Juventud.
- Chávez Villacorta, M. G. (20 de febrero de 2026). *Tesis y Trabajos Académicos: Universidad Andina Simón Bolívar*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.bo/items/c2073a89-5949-4c62-a9ac-2b0013b69352/full>
- Congreso Nacional de la República de Bolivia. (1992). *Redactor Cámara de Senadores*. La Paz.
- CONSULTALL. (20 de Diciembre de 2025). *CONSULTALL La Clave de la Cima*. Obtenido de <https://consultall.com.ec/noticia-1/>
- Corte Constitucional de Colombia. (18 de enero de 2026). *JURIS-BOT*. Obtenido de <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/107758-corte-constitucional-de-colombia-c-154-97>
- Corte Internacional de Derechos Humanos. (20 de Diciembre de 2024). *Acceso a la Justicia*. Obtenido de <https://accesoalajusticia.org/glossary/derecho-a-la-igualdad-ante-la-ley/>
- Cusi Chambi, P. R. (21 de enero de 2026). *Tesis y Trabajos Académicos: Universidad Andina Simón Bolívar*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.bo/items/a11e4469-4de3-42e0-928d-7e81c1a0b651>
- De Chazal Palomo, J. A. (1995). *Fundamentos de Derecho Laboral y Social*. Santa Cruz - Bolivia: Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.
- De la Cueva, M. (2009). *Derecho Mexicano del Trabajo*. Mexico: Porrúa.
- Demacópulo, A. (2023). Acerca del régimen de las entidades interjurisdiccionales: el caso de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 65-80.
- Dick, M. A. (2012). *Legislación Laboral Boliviana*. La Paz - Bolivia: Kipus.
- Diéz Rodríguez, f. (2014). *Historia Intelectual del Trabajo*. Madrid - España: Siglo XXI.

- DIPUBLICO. (15 de Noviembre de 2025). *DIPUBLICO: Derecho Internacional*.
Obtenido de <https://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/>
- Drucker, P. (1993). *La Sociedad Poscapitalista*. Argentina: Editorial Sudamericana S.A.
- Dunkerley, J. (1989). *Rebelión en las venas, la lucha política en Bolivia*. La Paz - Bolivia: Editorial Quipus.
- Duran Rivero, W. (2022). *Análisis, comentarios y concordados del Código de Familias y del Proceso Familiar*. La Paz - Bolivia: Solo Derecho.
- Favieri, F. (2016). *Precariedad laboral: concepto, variables y propuesta de análisis*. Uruguay: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Fernandez Molina, L. (2004). *Derecho Laboral Guatemalteco*. Guatemala: Inversiones Educativas.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (1938). *Constitución Política del estado*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (1939). *Ley General del Trabajo*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (1979). *Código Procesal del Trabajo*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (27 de octubre de 1999). Ley 2027 - Ley del Estatuto del Funcionario Público. *Ley del Estatuto del Funcionario Público*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (2006). *Decreto Supremo 28699*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (2009). *Decreto Supremo No. 181 Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (2012). *Decreto Supremo 1134*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (2012). *Presupuesto General del Estado*. La Paz - Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Gonzales Saravia, A. (2008). *La Administración Pública*. La Unión.
- Instituto de Estudios Bolivianos. (2007). *Estudios Bolivianos*. La Paz - Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés.

- Instituto de Estudios Políticos. (2011). Revista de Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 20-25.
- Isbell, A. (2008). *Tiwanaku y la dinámica urbana pre-colombina. Los rumbos hacia el futuro*. La Paz - Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés - CEPIES.
- Jimenez Sanjines, R. (2004). *Lecciones de Derecho Laboral*. La Paz - Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés.
- Klein, H. (1992). *Historia de Bolivia*. La Paz - Bolivia: Juventud.
- Lazarte, J. (1993). *Bolivia: Certezas e Incertidumbres de la Democracia*. La Paz - Bolivia: Los Amigos del Libro.
- Malloy, J. (1989). *Bolivia: La Revolución Inconclusa*. La Paz - Bolivia: Editorial CERES.
- Molina Romero, P. M. (2006). *Las reformas judiciales impulsadas por el Banco Mundial en Bolivia y sus impactos en la consolidación del Estado de Derecho*. La Paz - Bolivia: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Monzón Páez, F. (2019). Algunas reflexiones teóricas sobre la noción jurídica de función pública. *Revista Derechos en Acción (ReDeA)* , 134-171.
- Morant Martinez, M. (2019). *La tutela de la igualdad desde Europa y las políticas aplicadas en España*. España.
- Moreno Reyes Ortiz, J. C. (2011). *Derecho Laboral: Definiciones, Doctrina y Jurisprudencia*. La Paz - Bolivia: Editorial Jurídica Temis.
- Moreno, C., Escobar, T., Haro, E., & Villagomez, P. (2024). Estudio comparativo de los principales modelos administrativos que sustentan el desarrollo de la Administración Pública Moderna. *Ciencia Latina - Revista Multidisciplinar*, 7422-7434.
- Mostajo, M. (03 de enero de 2026). *Repositorio Institucional: Universidad Mayor de San Andrés*. Obtenido de <https://repositorio.umsa.bo/xmlui/bitstream/handle/123456789/13457/T3547.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Navarreta, E. (2014). Principio de igualdad, principio de no discriminación y contrato. *Revista de Derecho Privado*, 129-153.
- Neves Mujica, J. (2007). *Introducción al Derecho Laboral*. Lima - Perú: Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Organización de Naciones Unidas. (2018). El Derecho de Igualdad ante la Ley. *Mirada Global - Historias Humanas*, 7-12.
- Ortega Ruiz, L. (2024). El Control Político y el gobierno de la ley en Colombia: El Rol del Congreso en la Salvaguarda Constitucional. *Scielo.cl*, 30-42.

- Ossorio, M. (2004). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires - Argentina: Editorial Eliasta.
- Pardo De Leygonier, G. (1989). *El Movimiento Emancipador*. Caracas - Venezuela: Ministerio de Venezuela.
- Paz Castellanos, G. C. (12 de febrero de 2026). *Tesis y Trabajos Académicos: Universidad Andina Simón Bolívar*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.bo/items/980e84e0-8167-405b-baff-6e41592926b1/full>
- PNUD. (2004). *Informe Nacional sobre el Desarrollo en Bolivia*. La Paz - Bolivia.
- Podetti, H. (1982). *Política Social: Objeto y Principios Básicos, Desarrollo Social, Planificación Técnica, Política Laboral y de la Seguridad Social, Políticas Sectoriales*. Estados Unidos: Astrea.
- Rey de Castro, J. M. (1995). *Recuentos del Tiempo Heroico*. La Paz - Bolivia: Editorial Litografía Melvin Caracas.
- Reygadas, L. (2008). *La Apropiación, Destejiendo las redes de la Desigualdad*. Iztapalapa - Mexico: Anthropos.
- Rincon, J. I. (2009). *Derecho Administrativo Laboral*. Colombia: Universidad de Externado de Colombia.
- Rodriguez Solís, F. (2025). Burocracia y su implicación en la administración de las organizaciones. *Epistemología de las ciencias administrativas: enfoques y reflexiones*, 90-114.
- Rodriguez Vasquez, M. E. (2019). Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz. *Revista Análisis*, 101-119.
- Roig, A., & Daumas, V. (2022). *Uía del investigador americanista en Sucre*. Sucre - Bolivia: Nuevo Mundo.
- Rueda Lujan, E. (05 de 03 de 2026). *Repositorio Unilibre*. Obtenido de <http://repositorio.unilibrepereira.edu>.
- Sanchez, Z., & Fernandez, A. (2024). *Manual de Derecho Administrativo Dominicano*. República Dominicana: Editora Buho SRL.
- Sandoval Rodriguez, I. (1986). *Historia de Santa Cruz*. La Paz - Bolivia: Juventud.
- Torres, L. (2023). Hacia una teoría crítica de la inclusión. Una revisión política y filosófica de la noción de otredad. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22-35.
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (02 de 03 de 2026). *JURIS-BOT*. Obtenido de <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/23511-sentencia-constitucional-0059-2006>

- Valencia Vega, A. (1984). *Historia Política de Bolivia*. La Paz - Bolivia: Juventud.
- Vasquez Machicado, H. (1980). *Manual de Historia de Bolivia*. La Paz - Bolivia: Grupo Editorial Oceano.
- Velasco Garzón, I. X. (2016). *Análisis jurídico de la evaluación del desempeño de los servidores sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público, como herramienta de gestión en la actuación de la administración pública*. Quito - Ecuador: Universidad Andina Simon Bolivar.
- Vidal Perdomo, J. (2011). *Derecho Administrativo General*. Michigan - Estados Unidos: Editorial Temis.
- Vidaurre, C. (2008). *Economía Política*. Boston - Estados Unidos: Universidad de Harvard.
- Villanueva Criales, J. (2017). *Lo boliviano y lo indígena en la construcción arqueológica del post-Tiwanaku altiplánico*. La Paz - Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés.