

La penalización de las luchas de los trabajadores

Situación de los derechos laborales en Bolivia 2017-2019

Bruno Rojas Callejas

Informe
laboral



LA PENALIZACIÓN DE LAS LUCHAS DE LOS TRABAJADORES

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES
EN BOLIVIA 2017-2019

LA PENALIZACIÓN DE LAS LUCHAS DE LOS TRABAJADORES

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES
EN BOLIVIA 2017-2019

Bruno Rojas Callejas



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA / Rojas C., Bruno

La penalización de las luchas de los trabajadores situación de los derechos laborales en Bolivia 2017-2019 / Bruno Rojas Callejas / 2021

La Paz, mayo de 2021, xiv, 142 pp.
CEDLA (Ed.)

I. t.
II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<EMPLEO> <ECONOMÍA> <CRECIMIENTO ECONÓMICO> <SINDICATO> <DERECHOS>
<DERECHOS LABORALES> <DERECHOS COLECTIVOS> <DERECHO A LA HUELGA> <DERECHO A LA SINDICALIZACIÓN> <DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA> <FORMACIÓN DE SINDICATOS> <LIBRE SINDICALIZACIÓN> <LEGISLACIÓN LABORAL> <VULNERACIÓN DE DERECHOS LABORALES COLECTIVOS> <VULNERACIÓN DE DERECHOS LABORALES> <PRECARIEDAD LABORAL> <AFILIACIÓN SINDICAL> <TRABAJADORES EN SALUD> <EMPRESAS CHINAS> <VULNERACIÓN DE DERECHOS AMBIENTALES>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA>

© 2021, CEDLA

Primera edición, mayo de 2021

Depósito Legal: 4-1-3549-2021
ISBN: 978-9917-9886-1-8
Director ejecutivo: Javier Gómez Aguilar
Autor: Bruno Rojas Callejas
Producción editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)
Edición: Patricia Montes R.
Diseño y diagramación: Oscar Claros
Fotografía de tapa: Patrick Perkins
Impresión: Escarlata Industria Gráfica
Editorial CEDLA: www.cedla.org
info@cedla.org
Achumani, Calle 11 N° 100
entre Av. García Lanza y Av. Alexander
T: 591 2 279 4740 | 591 2 279 9848
C: 8630
La Paz – Bolivia

Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: “CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural Resources”.

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente son compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Índice

Siglas y abreviaturas	ix
Presentación	xi
Contexto. Cae la economía; el empleo y los derechos laborales caen más	
La caída del crecimiento de la economía nacional	1
El empleo, de mal en peor	4
La mala hora de los derechos laborales	5
Marco referencial	
El sindicato: forma básica y primordial de los derechos colectivos	22
Sindicato y derechos colectivos	25
<i>Derecho a la sindicalización</i>	26
<i>Derecho a la huelga</i>	29
<i>Derecho a la negociación colectiva</i>	32
Los derechos laborales colectivos en la legislación laboral boliviana	33
<i>Derecho a la formación de sindicatos y a la libre sindicalización</i>	33
<i>Derecho a la huelga</i>	38
<i>Derecho a la negociación colectiva</i>	41
Las luchas de los profesionales en salud	
Introducción	45
<i>¿Quiénes son los profesionales en salud? Un breve esbozo</i>	46
La agresión de la Acción Popular	48
<i>Tensiones y conflictos provocados por la Acción Popular</i>	51
<i>Médicos y trabajadores frente a la Acción Popular</i>	56
<i>Lecciones de la Acción Popular</i>	61
La lucha contra el Código del Sistema Penal	62
<i>El fragor de la lucha</i>	71
<i>Una victoria emblemática</i>	75
<i>Los derechos colectivos de los profesionales en salud</i>	80

Las luchas de obreros de empresas chinas. El caso de Sinohydro

Introducción	85
La vulneración de derechos laborales con acento chino. Una práctica recurrente	87
La Sinohydro Corporation Limited	94
<i>Sinohydro y la violación de los derechos laborales colectivos de los trabajadores</i>	98
<i>Las luchas de los obreros y los derechos laborales colectivos</i>	100
Consideraciones finales	112
Testimonios de luchas de los trabajadores	115
Bibliografía	127
Anexos	137

Índice de cuadros

Cuadro 1	Vulneración de derechos laborales colectivos, 2017-2018	8
Cuadro 2	Vulneración de derechos laborales colectivos en 2019	12
Cuadro 3	Número de casos de denuncias de vulneración de derechos laborales y ambientales por empresas chinas en el período 2010 y agosto 2009	91
Cuadro 4	Número de casos de denuncias por vulneración de derechos laborales y ambientales según empresas, en el período 2014 y agosto 2019	92
Cuadro 5	Número de casos de denuncias de vulneración de derechos laborales en las empresas chinas más denunciadas, según proyectos, 2015 a agosto 2019	95
Cuadro A1	Tasa de afiliación sindical según categoría ocupacional, 2011-2016	138
Cuadro A2	Tasa de afiliación sindical en los sectores público y privado, 2011-2016	139

Índice de gráficos

Gráfico 1	Crecimiento del PIB real, 2006-2019	1
Gráfico 2	Crecimiento del PIB según actividad económica, 2019	3

Siglas y abreviaturas

ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
ASUSS	Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud
CNS	Caja Nacional de Salud
COB	Central Obrera Boliviana
COD	Central Obrera Departamental
CONASA	Consejo Nacional de Salud
CPE	Constitución Política del Estado
D. S.	Decreto Supremo
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad
LGT	Ley General del Trabajo
MAS	Movimiento al Socialismo
MHE	Ministerio de Hidrocarburos y Energía
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto interno bruto
RIN	Reservas internacionales netas
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SUS	Seguro Universal de Salud
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés

Presentación

Los derechos laborales colectivos son parte esencial de los derechos de los trabajadores, de su historia, de sus conquistas y sus aprendizajes. Los derechos a la huelga, a la sindicalización, al fuero sindical, a la negociación colectiva y a la protesta son aquellos que, al ejercerlos, consiguieron logros importantes para los trabajadores.

No es posible explicar las conquistas centrales de los trabajadores —como la jornada de ocho horas, las mejoras salariales, la seguridad social y otros derechos— sin sus luchas, que implicaron huelgas, movilizaciones y protestas lideradas por sindicatos. La historia del movimiento obrero y de los sectores medios asalariados es, en suma, la historia de estas luchas en tanto despliegue de acciones colectivas contra el sistema capitalista, sustentadas en el ejercicio directo de los derechos laborales colectivos.

En todas estas acciones, la organización y la construcción del sindicato es, sin duda, la principal conquista de los trabajadores; es su instrumento por excelencia para

enfrentar las relaciones de explotación capitalista y para estructurar su identidad de clase. El sindicato viene a ser el articulador de los derechos colectivos y el generador de acciones para el ejercicio de los derechos laborales individuales. Junto a la organización, la huelga es la otra herramienta vital para buscar transformar las precarias condiciones de trabajo marcadas por el capital.

El salario hace al obrero; el sindicato, la huelga y los otros derechos colectivos contribuyen a su consolidación como clase, como sujeto histórico y actor vivo. En estas breves consideraciones residen el valor y la importancia de los derechos colectivos de los trabajadores, derechos que el régimen de dominación capitalista pretende negar y desestructurar por diferentes medios porque no hay nada más peligroso para el sistema que un trabajador organizado, movilizado, con voz propia y autonomía política.

El presente documento busca aportar al conocimiento y a la historia de las luchas contemporáneas de los trabajadores

bolivianos por la transformación de sus precarias condiciones de trabajo y, fundamentalmente, por el ejercicio de la huelga, la sindicalización y otros derechos laborales colectivos entre los años 2017 y 2019; es decir, durante los últimos de la gestión del Gobierno de Evo Morales, caracterizada por su orientación autoritaria y proempresarial.

Busca, además, contribuir a desentrañar el despliegue de la maquinaria política de ese Gobierno contra estos derechos, en su pretensión de debilitar y anular las movilizaciones y la voz de los trabajadores para favorecer los intereses empresariales y la instauración de un régimen de dominación con organizaciones subordinadas y estatizadas. Asimismo, pretende revelar la permisibilidad de dicho Gobierno para con las empresas privadas, extranjeras en particular, para sobreexplotar trabajadores en condiciones precarias y de desprotección legal.

Con estos objetivos, el documento analiza los casos de la lucha de dos fracciones diferentes y particulares de trabajadores que, en el período mencionado, destacaron por sus acciones y por la arremetida que sufrieron por parte del Gobierno y de los empresarios.

El primer caso es el de los *profesionales en salud* y sus gremios, que entre los años 2015 y 2018 fue uno de los principales sectores que enfrentó al Gobierno de Evo Morales

por sus reivindicaciones laborales y sociales, y que fue objeto de sistemáticas acciones de penalización, como la acción popular contra la realización de huelgas en la salud pública, y el nuevo Código Penal, que pretendió criminalizar la práctica médica.

Este caso es un buen ejemplo de todas las acciones del depuesto Gobierno de Morales contra la movilización y protesta de los trabajadores contestatarios al régimen. Es también una muestra de la importancia de la acción colectiva y unitaria en la lucha por objetivos comunes vinculados al derecho a la salud de la población, a la defensa de sus derechos y normas sectoriales conquistadas, y a la reivindicación de derechos colectivos, como la huelga.

El segundo se refiere a las luchas de *los trabajadores organizados de las empresas chinas que operan en el país*, tomando como caso específico las de los obreros de la compañía Sinohydro Corporation Limited Sucursal Bolivia, una de las empresas estatales del gigante asiático que acumuló el mayor número de denuncias por violación de derechos laborales y por reproducir extremas condiciones de trabajo precario. En este caso, como en los de otras compañías chinas que vulneraron derechos laborales, puede apreciarse claramente el rol permisivo del Gobierno, que no cumplió con su obligación de exigir y garantizar el cumplimiento de la legislación laboral nacional y de los derechos de los trabajadores.

Este documento es parte de la serie de informes sobre la situación de los derechos laborales en Bolivia promovida por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) desde el año 2011, con el objetivo de contribuir al análisis de los cambios en la economía y en el empleo, y sus efectos en las condiciones laborales de los trabajadores y en sus derechos, destacando sus voces y luchas.

Con este propósito, el CEDLA espera y confía que la información y el análisis que brinda este documento aporten al debate y a la reflexión de los trabajadores y profesionales en salud sobre la situación y la importancia de los derechos laborales colectivos, así como de las luchas por cambiar sus condiciones de trabajo y de vida para, de esta manera, cumplir con su misión de producir “conocimiento al servicio de los trabajadores”.

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA

Contexto. Cae la economía; el empleo y los derechos laborales caen más

La caída del crecimiento de la economía nacional

Observando el comportamiento del sector real, el crecimiento económico durante el período 2017-2019 cayó a tasas menores respecto a años anteriores, continuando con la tendencia de desaceleración que viene mostrando la economía boliviana desde 2014. En 2017, el crecimiento fue del 4,2%, en 2018,

del 4,22%, y a diciembre de 2019 la tasa cayó abruptamente al 2,22% (tal como se aprecia en el gráfico 1), mostrando ya visos de una recesión económica que se manifestaría ampliamente en el año 2020 como efecto de la pandemia de COVID-19. Según proyecciones del Banco Mundial para este año, el producto interno bruto (PIB) caería a -5,9% en el país.

Gráfico 1
Crecimiento del PIB real, 2006-2019



Nota: El crecimiento del 2,22% del año 2019 fue el registro más bajo desde 2001 con 1,68%.

Fuente: elaboración propia con base en IBCE, Boletín *Cifras* núm. 868, 14 de abril de 2020.

En el año 2019, gran parte de los sectores económicos registraron tasas por encima del crecimiento promedio, en contraste con la construcción y el transporte y almacenamiento, que crecieron por debajo de este indicador. Las actividades de agropecuaria, establecimientos financieros y de comunicaciones fueron las que mostraron las mayores tasas de crecimiento. Las actividades de producción de minerales metálicos y no metálicos, y petróleo crudo y gas natural sufrieron un impresionante desplome, con tasas negativas del -2,04 y del -10,31%, respectivamente, debido a la variación a la baja de los precios del gas y de los minerales (principalmente del estaño) y por la menor demanda de exportación del recurso gasífero.

Justamente la caída del PIB desde 2015 se explica por la caída de los sectores extractivos (hidrocarburos y minería), debido a la disminución de los precios del barril de petróleo y de los minerales en el mercado mundial y de la demanda de gas por Brasil y Argentina (CEDLA, 2020b).

Si bien los sectores de la agropecuaria y la industria manufacturera —que son importantes en la creación de empleos— continuaron creciendo en el período por encima de la tasa promedio, su incidencia en la variación anual del PIB se mantuvo en menos del 1%. En 2018, la industria manufacturera contribuía apenas con el 16,5% del PIB, con el 18% del valor exportado y con el 14% del empleo,

cifras que, como reveló un informe del CEDLA, estaban por debajo de las registradas a mediados de la década de los noventa. Los rubros de textiles, confecciones, madera y muebles, cuero y calzado y otros continuaron aportando menos al PIB y al valor agregado, en contraste con la producción agroindustrial y la de alimentos y bebidas, que contribuyeron en mayor medida.

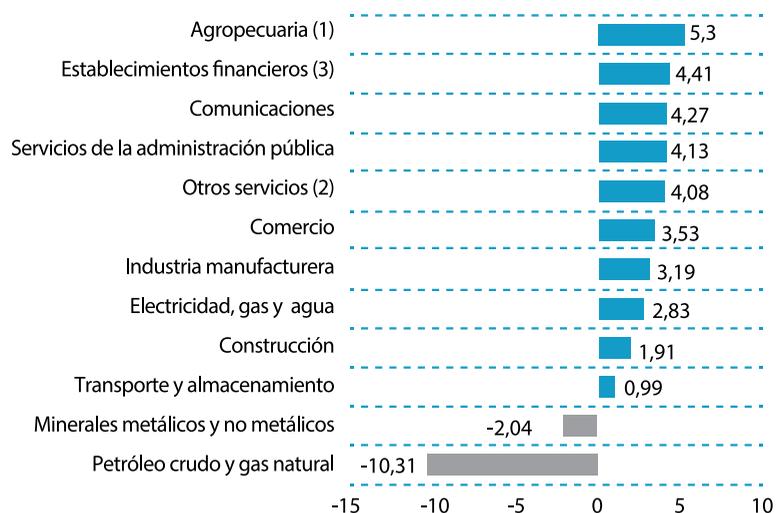
La construcción, también importante en la generación de fuentes de trabajo, fue otra actividad que redujo su crecimiento e incidencia en el PIB a solo el 0,1%, continuando con la marcada tendencia a la caída desde 2014. Por su parte, el comercio y los servicios mantuvieron su contribución al PIB y a una limitada creación de empleos con ligeras variaciones.

La caída del crecimiento económico provocó la disminución de los ingresos del fisco, con el efecto consiguiente de menores recursos públicos disponibles para el Estado y sus distintos niveles de gobierno. Una manifestación de esta situación fue el aumento del déficit fiscal: en 2014, el déficit como porcentaje del PIB fue del -3,4%; del -8,1% en 2018; y del -2,6% en agosto de 2019, según información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte, a raíz de la caída de las exportaciones de materias primas, la balanza comercial comenzó a tornarse negativa desde el año 2015, con las importaciones

Gráfico 2

Crecimiento del PIB según actividad económica, 2019(p) (en porcentaje)



(1) Incluye: Agricultura, pecuaria, silvicultura, caza y pesca

(2) Incluye: Restaurantes y hoteles, y servicios comunales, sociales, personales y domésticos

(3) Incluye: Servicios financieros, servicios a las empresas y propiedad de vivienda

Fuente: elaboración propia con base en IBCE, Boletín *Cifras* núm. 868, 14 de abril de 2020.

superando a las exportaciones en 920 millones de dólares, equivalentes al 2,8% del PIB. En 2018 el déficit se elevó a 982 millones de dólares (2,4% del producto), y en 2019 alcanzó a 899 millones de dólares. Además, en este último año, tanto las exportaciones como las importaciones cayeron entre el 2% y el 3%, respectivamente.

La caída de los ingresos fiscales obligó al depuesto Gobierno de Morales a echar mano de las reservas internacionales netas (RIN) y a contraer mayor deuda externa para financiar la inversión pública. Luego de que estas reservas alcanzaran su nivel

más alto en 2014 (15.123 millones de dólares), entre 2015 y 2019 tuvieron una caída sostenida, a tal punto que en 2020 habían llegado a 6.467,5 millones de dólares, es decir, una contracción anual cercana al 28%.

Con relación a la deuda externa pública de mediano y largo plazo, el saldo se elevó considerablemente, de 6.036 millones de dólares en 2014 a 11.268 millones de dólares en 2019; estos recursos se destinaron a sostener la inversión pública, la que, por cierto, no se tradujo en resultados provechosos para el desarrollo del país.

El empleo, de mal en peor

Durante el período de análisis (2017-2019), la desaceleración del crecimiento económico que recompuso la participación de los sectores económicos en el PIB —provocando, entre otros efectos, la caída de la participación de rubros importantes en la generación de empleos, como la construcción y la industria—, tuvo un fuerte impacto en la reducción de fuentes laborales y, con ello, en el incremento del desempleo urbano abierto y en la caída del empleo asalariado y del trabajo por cuenta propia. Esto empeoró la crisis del empleo que el país experimenta con mayor fuerza en la segunda década del presente siglo. Es muy probable que en 2019, por una mayor caída del crecimiento del PIB, la precariedad laboral haya empeorado exponencialmente.

En el período, la tasa de desempleo urbano abierto se incrementó del 4,5% en 2017 al 5% en 2019, habiendo alcanzado el 5,2% en 2018, de acuerdo a información difundida por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El incremento de la desocupación estuvo estrechamente relacionado con la disminución de la tasa de participación de la población activa en el mercado de trabajo, que en 2018 registró un 46%, inferior a la de años anteriores. Si bien estos datos no reflejan del todo la realidad de la desocupación en el país, brindan una imagen aproximada de la caída de la demanda laboral, particularmente en el mundo urbano,

como efecto de la contracción en sectores intensivos en la creación de empleos, como la construcción.

En comparación con años anteriores, el empleo asalariado cayó en un 5%, tanto en el ámbito urbano como en el rural; esta baja obedece, además, a la profundización de las prácticas de flexibilización laboral. En 2017, el 48% de la población ocupada en el mundo urbano estaba conformada por trabajadores asalariados y solamente el 13% en el área rural.

Casi tres cuartas partes (73%) de los asalariados tenían contratos temporales, es decir que no gozaban de beneficios complementarios al salario y de otros derechos laborales, lo que indica el grado de precariedad de sus condiciones laborales. Asimismo, si bien nueve de cada diez de estos trabajadores en el sector estatal y siete en el sector empresarial contaban con protección social, en las micro y pequeñas empresas informales, ocho de cada diez estaban desprotegidos por carecer de seguro de salud y afiliación al sistema de pensiones (CEDLA, 2020a).

Analizando la variable de los ingresos laborales en el período, todavía los salarios se continuaron pagando muy por debajo del valor de la fuerza de trabajo, pese a los incrementos salariales (que entre 2017 y 2019 fueron menores que en otros años) y a la baja inflación; ambos tuvieron un reducido

impacto en el incremento de los salarios reales, es decir, en la mejora de la capacidad adquisitiva de los ingresos de los trabajadores. Si bien los salarios nominales se incrementaron, proporciones significativas de trabajadores continuaron percibiendo montos bajos. Por ejemplo, en 2018, el 60% de los asalariados recibía un ingreso inferior al promedio, que giraba alrededor de 4 mil bolivianos y el 25% ganaba por debajo del salario mínimo nacional, que en ese año era de 2.060 bolivianos (CEDLA, 2020b).

Tomando las variables mencionadas, que ayudan a medir la precariedad laboral, solo el 24% de los asalariados tenía un empleo no precario, frente al 76% que trabajaba en condiciones laborales precarias, con inestabilidad laboral, desprotección social o con ingresos que no alcanzan para cubrir las necesidades básicas de un trabajador y una familia tipo de cinco personas. En 2014, en cambio, en las ciudades capitales casi un 30% de estos trabajadores contaba con empleos adecuados; esto nos da una idea de cómo disminuyó la cantidad de asalariados con un buen empleo.

Por su parte, el trabajo por cuenta propia se redujo en un 4,3%, aunque, en términos generales, el sector informal urbano del que forma parte incrementó considerablemente su participación porcentual en la estructura del empleo en los últimos cinco años, llegando al 78% en 2017. En ese año, estos trabajadores constituían el 55% del

total de la población ocupada informal, mientras que los ocupados en las micro y pequeñas empresas (con un promedio de seis personas empleadas) conformaban el 23% (CEDLA, 2020b).

Para tener un panorama completo de la estructura del empleo en el país, en el año mencionado el sector formal agrupaba solamente al 22% del total de los ocupados: al 12% en el sector estatal y al 10% en las empresas medianas y grandes.

El 95% de los trabajadores informales tenían empleos precarios, lo que ilustra la dimensión de la precarización laboral en el sector informal, que abarca a casi ocho de cada diez ocupados, afectados por las limitadas oportunidades de trabajo en el sector formal y en el trabajo asalariado en general. Para ilustrar la precariedad laboral y desprotección social del sector informal, solo el 12% de los trabajadores por cuenta propia tenían un seguro de salud y un ínfimo 5% aportaba al sistema de pensiones.

La mala hora de los derechos laborales

Durante el período de análisis, la vulneración de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores continuó, e incluso se afianzó, en la línea marcada por la flexibilización laboral impuesta desde 1985 y que continuó durante el Gobierno de Morales, y

que profundizó la tendencia de un enorme retroceso en el respeto y ejercicio de los derechos laborales. No solo la continuidad de las prácticas de flexibilización laboral incidió negativamente en los derechos laborales, sino también, y de manera central, el régimen de dominación política e ideológica impuesta por este Gobierno, que anuló la autonomía política de las organizaciones sindicales y sociales para acallar sus voces críticas, transformándolas en organismos paraestatales disciplinados y defensores del régimen y de sus políticas.

Se hizo más patente la contradicción entre la profusa legislación laboral existente — que incluye las disposiciones aprobadas durante el depuesto régimen— y el limitado ejercicio efectivo y la exigibilidad de los derechos laborales, y puso en evidencia que gran parte de la legislación laboral de orientación protectora del trabajador asalariado, incluyendo la Constitución Política del Estado (CPE), permaneciera en el papel y en el discurso, sin mecanismos y autoridad suficientes que garantizaran la plena aplicación de las normas laborales.

En este sentido, la separación entre lo formal y lo real en la legislación laboral boliviana e internacional se acentuó más, toda vez que las disposiciones legales establecidas en la doctrina tuvieron escaso correlato en el plano real en términos del respeto y goce de los derechos de los trabajadores. De modo que, mientras en lo formal se estableció la

vigencia de la estabilidad laboral a favor de los trabajadores, en la práctica se permitió, directa o indirectamente, los despidos intempestivos e injustificados sin el pago de beneficios sociales, así como la proliferación de contratos temporales y eventuales no regulados, que impiden aspirar a una relación laboral duradera.

A propósito de lo mencionado, en marzo de 2017 el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la sentencia 0009/17, que declaraba inconstitucional el artículo 12 de la Ley General del Trabajo (LGT) promulgada el año 1942, y el artículo único del Decreto Supremo (D. S.) 6813, de 1964, sobre la figura del preaviso como mecanismo de despido. Aunque esto sentó un antecedente legal formal favorable a resguardar la estabilidad laboral de los trabajadores, en la práctica los despidos intempestivos, que quedaron como figura alternativa de desvinculación laboral, continuaron siendo utilizados por los empresarios y por el mismo Estado, arguyendo razones al margen de las causas determinadas por la LGT, su reglamento y normas conexas.

Asimismo, mientras que en el discurso se pregonaba la promoción del “trabajo digno” con un “salario justo” y estabilidad, en la realidad el régimen de Morales continuó apostando por una política de contención salarial mediante incrementos porcentuales reducidos en el salario mínimo nacional y en los salarios en general, lejos de atender

la demanda de una canasta básica familiar. Entre 2017 y 2019, el incremento nominal del salario mínimo fue apenas del 6,1%, en un escenario de desaceleración del crecimiento económico que recayó fundamentalmente sobre la fuerza de trabajo, reduciendo el aumento de los salarios. Por lo general, entre 2006 y 2017, el incremento porcentual acumulado del salario real fue apenas del 9,8% promedio en el sector privado (de 1.410 a 1.564 bolivianos), es decir, menos del 1% anual (IBCE CIFRAS, 2018).

Los derechos laborales continuaron siendo objeto de negociación y de cálculo político, cuando correspondía su estricto cumplimiento. Los laudos arbitrales y amparos constitucionales ganados, además de las resoluciones y conminatorias del Ministerio de Trabajo que, por ejemplo, ordenaron la reincorporación de trabajadores despedidos, sencillamente no se cumplieron, perdiendo su calidad de mandatos jerárquicos, en un contexto de fuerte deterioro de la administración de justicia y de su capacidad de garantizar la justiciabilidad de los derechos laborales, así como de manoseo político de la justicia y de las organizaciones sindicales por el Gobierno de Morales.

En el ámbito de los derechos laborales colectivos, la situación fue quizá más crítica con relación a su respeto y ejercicio, debido a la orientación proempresarial del Gobierno y al régimen de dominación política que subordinó a las organizaciones

laborales contestatarias y sustentadas en los principios del sindicalismo revolucionario, uno de los cuales es el de independencia política.

Según un recuento del Observatorio Boliviano de Empleo y Seguridad Social (OBESS) del CEDLA, con información disponible en los medios de comunicación escritos y en algunos espacios de las redes sociales, durante el período 2017-2019 dirigentes y trabajadores de diversas empresas denunciaron por lo menos 40 vulneraciones de derechos laborales colectivos. Desde la violación del derecho a la huelga y su penalización por entidades privadas y públicas, hasta el incumplimiento de laudos arbitrales ganados por los trabajadores y de convenios laborales, la vulneración de derechos se extendió a prácticamente todos los campos que componen las libertades sindicales y colectivas conquistadas por los trabajadores y reconocidas por la legislación laboral vigente.

El fuero sindical, que es la garantía legal que protege y garantiza las actividades y el ejercicio de la labor sindical de los dirigentes como mandato de sus bases, fue uno de los derechos colectivos más vulnerados por los despidos intempestivos e injustificados a los directivos de varios sindicatos, en muchos casos, junto a trabajadores de base por demandar la mejora de las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la legislación laboral. En algunos casos,

los dirigentes no solo fueron exonerados de este fuero, sino también objeto de amedrentamientos, persecuciones y amenazas de procesos penales por haber propiciado movilizaciones y huelgas que exigieron la atención de reivindicaciones laborales.

La vulneración del fuero sindical tuvo como propósito acallar las protestas y las denuncias de violación de derechos individuales y colectivos en diferentes empresas, y fundamentalmente, invalidar al sindicato como

representación colectiva e instrumento de lucha de los trabajadores. En los cuadros 1 y 2, se muestra algunos ejemplos de violación de los derechos sindicales de los dirigentes durante el período de análisis: una empresa de aseo urbano en La Paz que despidió a todo el directorio del sindicato; algunas empresas chinas —como Sinohydro (que se analiza en este documento como estudio de caso)—, que despidieron y amedrentaron dirigentes, además de crear un clima laboral adverso a la labor de los sindicatos; una

Cuadro 1
Vulneración de derechos laborales colectivos, 2017-2018

Fecha	Sector laboral	Lugar	Derechos vulnerados
09/02/2017	Trabajadores de aseo urbano de la empresa “La Paz Limpia”	La Paz	Vulneración del derecho a la protesta por despido de diez trabajadores por haber presuntamente reclamado “falta de duchas y baños”.
23/02/2017	Trabajadores de aseo urbano de la empresa “La Paz Limpia”	La Paz	Despido de 120 de 1.100 trabajadores, entre ellos todos los dirigentes del sindicato, violando el fuero sindical y otros derechos de protección sindical.
29/05/2017	Profesionales médicos asalariados	Bolivia	La Sala Civil Primera de La Paz concedió en parte la Acción Popular interpuesta por David Tezanos Pinto en contra del presidente del Colegio Médico de Bolivia, Aníbal Cruz, por el paro del 17 y 18 de mayo, con lo que se vulneró el derecho a la huelga.
13/06/2017	Colegio Médico Departamental de Santa Cruz	Santa Cruz	El dirigente del MAS de Santa Cruz, Rolando Cuéllar, amenazó con tomar las instalaciones del Colegio Médico de Santa Cruz y “chicotear al presidente de esta organización” para que los galenos acepten normas referidas a la libre afiliación, a la creación de una Autoridad de Fiscalización y al certificado médico gratuito.

(Continúa en la página siguiente)

Fecha	Sector laboral	Lugar	Derechos vulnerados
19/06/2017	Trabajadores de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno	Santa Cruz	Rechazo al laudo arbitral (28/11/2016) que redujo el bono de antigüedad al 50% de 350 trabajadores que lograron que se lo pague al 100%.
10/08/2017	Trabajadores del proyecto de construcción de la planta de sales de potasio y de la planta de litio del salar de Uyuni, Constructora Mirkoro SRL y Dima-Log SCP Montajes, subcontratadas por CAMC	Uyuni, Potosí	Despido de tres trabajadores que denunciaron la violación de derechos laborales.
12/08/2017	Trabajadores de ENTEL	La Paz	Denuncia de acoso laboral contra una dirigente (secretaria de actas del sindicato) por un inmediato superior, y de despidos indirectos.
23/08/2017	Central Obrera Departamental de La Paz	La Paz	Demanda de respeto del fuero sindical de dirigentes de varios sindicatos: la persecución de trabajadores de la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento por el interventor Marcel Claire, quien, además, "se valió de maniobras para demorar el reconocimiento del sindicato por el Ministerio de Trabajo", y el caso de proceso administrativo y penal de un dirigente de ENTEL por denunciar la desaparición y clonación de tarjetas que habría generado una pérdida de 199,49 millones de bolivianos.
01/09/2017	Trabajadores de la empresa EMPACAR	Santa Cruz	Demanda del sindicato al Ministerio de Trabajo de declaración de huelga como medida legal. La Dirección Departamental rechazó la declaración. Días antes, los trabajadores en paro y movilizados fueron reprimidos por la Policía.
01/2018	Trabajadores de la empresa china Sinohydro, proyecto carretera El Salto-Padilla	Chuquisaca	Amenazas de muerte a trabajadores por participar de las protestas por vulneración de derechos laborales.
04/04/2018	Trabajadores del grupo 2 de la empresa china Sinohydro, proyecto de la Hidroeléctrica Ivirizu	Cochabamba	Cuatro dirigentes recibieron memorándum por ausentarse dos días para trámites del sindicato ante la Federación de Constructores de Cochabamba. Paro en rechazo a esta acción.
05/2018	Servicio Departamental de Salud (SEDES) de La Paz	La Paz	Dirigente del SIRMES La Paz fue destituido por el director del SEDES, por su participación en la lucha contra el Código Penal, que finalmente fue abrogado.

Fuente: elaboración propia con base en información de medios de prensa escritos y denuncias de trabajadores de algunos sectores.

entidad pública de telecomunicaciones, que despidió a dirigentes y trabajadores por denunciar irregularidades en la administración institucional (desaparición y clonación de tarjetas prepago); y el de una empresa de distribución de agua que promovió persecuciones en contra de dirigentes.

No faltaron empresarios ni entidades públicas que desconocieran sentencias constitucionales y laudos arbitrales que dispusieron la reincorporación de los dirigentes despedidos. Esto muestra la fragilidad de las disposiciones jerárquicas cuando se trata de su cumplimiento respecto a la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos laborales. Tampoco estuvieron ausentes los procesos de desafuero sindical iniciados por ciertas empresas para sancionar a dirigentes.

La huelga de los trabajadores no solo fue declarada ilegal y sancionable por empresarios y entidades públicas; también fue motivo para despedir y penalizar a dirigentes y trabajadores bajo la figura de “sabotaje e instigación”, desplegando diversos recursos jerárquicos destinados a sancionar a los directivos sindicales y, con ello, debilitar la acción colectiva de los trabajadores en la lucha por sus demandas.

Merece mención especial el caso de la empresa de servicios aeroportuarios SABA, que instauró juicios penales a los 11 dirigentes del sindicato (cada uno con dos demandas), acusados arbitrariamente por

atentar contra la seguridad de los medios de transporte y los servicios públicos aeroportuarios. Los dirigentes y los trabajadores de base demandaron, en realidad, detener el maltrato laboral ejercido por el director de la institución, designado por el Gobierno de Morales, quien se negó a cancelar la diferencia salarial ganada en juicio a la empresa y pretendió implementar en la entidad el Estatuto del Funcionario Público, norma que restringe varios derechos laborales individuales y todos los derechos laborales colectivos, como el derecho a la sindicalización y a la huelga.

Se dio una figura similar con una empresa fabril en Santa Cruz, la que, además de despedir a los 12 dirigentes del sindicato, instauró procesos penales contra ellos por el supuesto delito de perjuicio económico y sabotaje.

La penalización de la labor de los dirigentes manifiesta la acción más extrema de las empresas y del propio Estado, que no solo vulnera los derechos de los directivos, sino que también somete a los designios del Código Penal la legislación laboral, que protege los derechos colectivos, determinando que cualquier acción colectiva liderada por los dirigentes pueda ser calificada fácilmente de delito, y, por lo tanto, objeto de sanción penal.

El solo hecho de que un juzgado en el ámbito penal acepte la demanda de un

empleador en contra de dirigentes sindicales por acciones colectivas y ejercicio de derechos colectivos —como la huelga, la protesta y la sindicalización— constituye una violación gravísima de estos derechos y un tácito desconocimiento de la legislación laboral. Con el despido de dirigentes sindicales se vulneró también otro importante derecho, el fuero sindical, como represalia ante la movilización y los reclamos de los trabajadores para que se mejorara sus condiciones de trabajo.

El desconocimiento por los empresarios de laudos arbitrales favorables a los trabajadores, ante la indiferencia del Gobierno, el incumplimiento de los convenios colectivos emergentes de negociaciones y conflictos laborales y la represión policial de trabajadores en huelga y movilizados, fueron otras acciones que debilitaron significativamente el ejercicio de los derechos laborales colectivos.

El Gobierno de Morales no mostró ningún interés por la defensa y el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores. Por el contrario, legitimó la penalización de la huelga y de la labor de los dirigentes

sindicales al promover una Acción Popular¹ en contra de los trabajadores profesionales en salud e impulsar un nuevo Código Penal que criminalizaba su trabajo, abriendo las compuertas legales para sancionar cualquier acción colectiva de los trabajadores. Ambas acciones se analizan en detalle en este documento.

Sin duda, una de las acciones principales desarrolladas por el Gobierno de Morales que profundizó el retroceso en el respeto y vigencia de los derechos laborales colectivos fue la subordinación de las organizaciones laborales, a través de la cooptación de sus dirigentes, a intereses políticos del Movimiento al Socialismo (MAS). Este partido gobernó el país por casi 14 años bajo la teoría del empoderamiento y participación de los movimientos sociales, de organizaciones campesinas e indígenas y de organizaciones laborales en el poder político y en la “revolución democrático-cultural”. En realidad, esta teoría se convirtió en una forma de legitimar un régimen de dominación con intereses ajenos a los de los sectores que manipuló, y en los últimos años, en un medio para justificar la reelección indefinida de Morales.

1 Según el artículo 135 de la CPE, “La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución”. Puede ser presentada por cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad (CPE, 2009, arts. 135 y 136). En esta publicación la usaremos como nombre propio (Acción Popular) cuando se refiera a la dirigida por el Gobierno de Morales contra los trabajadores en salud.

Cuadro 2
Vulneración de derechos laborales colectivos en 2019

Fecha	Sector laboral	Lugar	Derechos vulnerados
04/2019	Trabajadores de la empresa minera Toro Negro	Potosí	Empresa impide organización de un sindicato y vulnera otros derechos.
07/2019	Trabajadores de Royal SRL, proyecto carretera Santa Bárbara-Caranavi	La Paz	Ejecutivos de la empresa amenazaron con denunciar y apresar a trabajadores que participaban de una manifestación en reclamo de salarios retrasados.
10/01/2019	Trabajadores y dirigentes profesionales de la salud pública	Bolivia	Acción Popular concedida por el juez Villalobos, presentada por el dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Prensa de El Alto, David Ticona Balboa. Determina que autoridades del Ministerio de Salud, Gobernación y de la Alcaldía de La Paz deben garantizar la continuidad de los servicios de salud e iniciar procesos contra quienes interfieran en las prestaciones. Prohíbe la huelga en el sector.
18/01/2019	Trabajadores de la empresa china Sinohydro, proyecto de Hidroeléctrica Ivirizu	Cochabamba	Empresa declara ilegal el paro de los trabajadores que reclamaban mejores condiciones de alimentación y vivienda.
08/02/2019	Trabajadores y dirigentes de La Paz Limpia	La Paz	Despido injustificado de 69 trabajadores. Demandaron su reincorporación en cumplimiento del amparo constitucional de un juez de familia y de un fallo del TCP.
04/2019	Trabajadores de la empresa China Railway Construction Corporation (CRCC). Proyecto de construcción carretera Rurrenabaque-Riberalta	Rurrenabaque, Beni	Despido del dirigente Marco Guevara. Violación del fuero sindical. Incumplimiento de convenios laborales (más de 500 denuncias en 4 años).
18/08/2019	Trabajadores de la Empresa Minera San Cristóbal	La Paz	Incumplimiento de laudo arbitral que dispone cumplir con el pago de horas extras, del trabajo en domingo y en horario nocturno. Inicio de huelga indefinida.
23/08/2019	Dirigentes de SIRMES La Paz y del Colegio Médico	La Paz	Notificación judicial (Celso Villalobos, juez en lo Civil de La Paz) al secretario general de SIRMES La Paz, Fernando Romero y a Luis Larrea, presidente del Colegio Médico de La Paz, por el paro general indefinido.

(Continúa en la página siguiente)

Fecha	Sector laboral	Lugar	Derechos vulnerados
24/08/2019	Dirigente del Sindicato de trabajadores de Multi-Internacional	Cochabamba	Violación del fuero sindical por despido de dirigente y ocho trabajadores, que enfrentaron 11 procesos penales por defender los derechos laborales, por la huelga y por "sabotaje".
28/08/2019	Otro dirigente del Sindicato de trabajadores de Multi-Internacional	Cochabamba	Violación del fuero sindical por despido de otro dirigente y otros dos trabajadores.
08/2019	Dirigentes del Sindicato de Trabajadores de Cerámicas Santa Cruz	Santa Cruz	Violación del fuero sindical por procesos penales a 12 dirigentes sindicales. En septiembre, la empresa convocó a retiro voluntario a los huelguistas.
09/2019	Dirigente del Sindicato de Trabajadores Fabriles de SIGMA	Santiesteban, Cochabamba	Proceso de desafuero sindical iniciado por la empresa en el Ministerio de Trabajo, con el objetivo de despedir o procesar penalmente a un dirigente.
03/09/2019	Trabajadores y dirigentes profesionales de la salud pública	La Paz	Prohibición de huelgas indefinidas en el sector de salud determinado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, exhortando al Parlamento a que, en el plazo máximo de dos años, sancione una ley especializada que regule la limitación del derecho a la huelga y las garantías compensatorias a favor de dicho sector.
09/09/2019	Trabajadores de la empresa minera San Cristóbal	Uyuni	Recurso jerárquico presentado por la empresa para declarar ilegal la huelga y pedir resarcimiento de 300 millones de bolivianos por los días de paro.
16/09/2019	Trabajadores de la empresa de Cerámicas Santa Cruz	Santa Cruz	Desalojo de una mujer en huelga de hambre por policías en coordinación con la Jefatura de Trabajo de Santa Cruz. La huelga era en respaldo de los trabajadores.
24/09/2019	Trabajadores de la empresa fabril Illampu	El Alto, La Paz	Violación del fuero sindical. Demanda de cumplimiento de una sentencia constitucional emitida en 2017 que ordena la reincorporación de 5 dirigentes.
26/09/2019	Trabajadores y médicos del Hospital Obrero de La Paz	La Paz	Denuncia de represión, agresiones y hostigamiento a huelguistas por parte de la Policía y "militantes" del MAS.

(Continúa en la página siguiente)

Fecha	Sector laboral	Lugar	Derechos vulnerados
27/09/2019	Trabajadores del sindicato de la empresa minera San Cristóbal	La Paz	Anulación arbitraria del laudo arbitral favorable a los trabajadores por la directora general del Trabajo, en complicidad con el árbitro de San Cristóbal (RM 530/19). Se declararon en estado de emergencia.
02/10/2019	Trabajadores del sindicato de la empresa minera San Cristóbal	La Paz	Denuncia de incumplimiento del convenio laboral que contempla el pago de salario dominical, pago triple por domingo trabajado y pago doble por feriado trabajado.
08/10/2019	Trabajadores de SABSA nacional	La Paz	Denuncia del procesamiento penal de 11 dirigentes del sindicato La Paz, la negativa a cancelar la diferencia salarial ganada en juicio a la empresa y amenazas de imponer el Estatuto del Funcionario Público. Se declararon en huelga de hambre.
13/10/2019	Trabajadores del Sindicato Fagal (galletas Mabel's)	Santa Cruz	Denuncian que el Tribunal Constitucional de Santa Cruz declaró viable el amparo presentado por la empresa, desconociendo el laudo arbitral favorable a los trabajadores.
15/10/2019	Dirigentes de FESIMRAS	La Paz	Denuncia de persecución política a dos dirigentes del Colegio Médico y de SIRMES La Paz, respectivamente, por haber sido citados a la Fiscalía de La Paz por acatar el paro médico.

Fuente: elaboración propia con base en información de medios de prensa escritos y denuncias de trabajadores de algunos sectores.

El resultado del control de las organizaciones laborales fue su estatización, que las convirtió en órganos funcionales al régimen de dominación y en sus defensores acérrimos; es el caso de la Central Obrera Boliviana (COB) y de otras organizaciones matrices e intermedias. Con este objetivo, el Gobierno recurrió a variadas modalidades tradicionales y represivas, como la cooptación de dirigentes, prebendalismo, clientelismo político y acuerdos con las burocracias dirigenciales para acceder a

cuotas de poder en el ámbito legislativo y en la administración gubernamental, la intervención física de las organizaciones, la fragmentación de las organizaciones contestatarias al régimen, la formación de entidades paralelas a las existentes, la toma de facto de sedes sindicales, acciones de descalificación de dirigentes y organizaciones sindicales críticas y el adoctrinamiento casi castrense de los dirigentes en torno a la figura de Evo Morales como el líder insustituible e infalible, predestinado casi

por designio divino a quedarse por siempre en el poder.

Para los sindicatos de base implicó la pérdida del principio de la independencia política, que les permite orientar las acciones de estas organizaciones a luchar por las demandas de los trabajadores al margen de cualquier influencia, interés o intromisión política de algún partido o ideología de la clase dominante. Con los sindicatos enajenados, los trabajadores perdieron sus instrumentos de lucha para reivindicar sus demandas y defender sus derechos laborales ante un sinnúmero de vulneraciones. Esto permitió debilitar significativamente la acción colectiva de gran parte de las fracciones de trabajadores asalariados. Las luchas se redujeron fundamentalmente a los sindicatos de base, en torno a demandas sectoriales y focalizadas.

Las negociaciones de los pliegos petitorios, la gestión de los conflictos laborales, la conquista de convenios salariales y laborales y otros acuerdos para la mejora de las condiciones de trabajo perdieron en gran medida su sentido y su orientación hacia la conquista y defensa de los beneficios laborales.

Como ejemplo de lo afirmado, un exdirigente de la COB, Nicanor Baltazar, manifestó en junio de 2018 a un medio de prensa: “No hay independencia sindical, aquí somos parte del proceso [de cambio] porque se ha hecho en base a la lucha, luto y sangre de los bolivianos”², en una clara afirmación del grado de enajenación alcanzado en las cúpulas dirigenciales, en desmedro de la defensa de los intereses de los trabajadores.

Pero la subordinación y el control de los sindicatos fue más que solo una estrategia política; se convirtió en una política gubernamental del régimen de Morales, que se propuso transformar a las organizaciones laborales en entes “útiles” al “proceso de cambio”.

Una primera evidencia de lo señalado puede encontrarse en los discursos de Morales respecto a su visión de los sindicatos y de la independencia política como su principio central. En efecto, el 19 de agosto de 2016 Evo Morales escribió en un mensaje en Twitter: “La independencia sindical es una doctrina imperial. Doctrina de intervención para la dominación, dominación para el saqueo de nuestros RRNN [recursos naturales]”³.

2 ERBOL, 18/06/2018, “Dirigentes denuncian uso político del fuero sindical”. Disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/social/18062018/dirigentes_denuncian_uso_politico_del_fuero_sindical

3 Véase: Morales, Evo (@evoespueblo) (19 de agosto de 2016). “La independencia sindical es una doctrina imperial...” [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/evoespueblo/status/766742812511657989>

Asimismo, el 1 de abril de 2018, en un acto de firma de la ley que activaba el financiamiento chino para la planta siderúrgica del Mutún en la ciudad de Santa Cruz, manifestó: “Decir a la Central Obrera Boliviana va a haber otro sindicato, el sindicato que no sea para hacer huelga, [...]. En algunos sectores las huelgas nos perjudican [...]. Algunos tienen derecho, es su derecho respetado, pero ustedes saben algunos sectores se movilizan y después dejan mucho que desear”⁴. Con esta afirmación descalificó uno de los derechos fundamentales de los trabajadores: el derecho al paro como un instrumento de lucha para buscar la mejora de sus condiciones de trabajo y la conquista de derechos.

Para ratificar su visión, el 31 de octubre de 2018 manifestó en un acto de conmemoración de la nacionalización de las minas en Oruro: “Poco a poco nos dimos cuenta que era importante acabar con la llamada independencia sindical y el pluralismo ideológico dentro los obreros trabajadores, cualquier sector social organizado, pues por principio somos antiimperialistas, somos anticolonialistas”, señalando, además, de manera dogmática, que solo existen desde “antes” dos posiciones, “ser del imperio o del pueblo”⁵. Durante

el Gobierno del MAS esta posición se expresó en la disyuntiva política: “estás con el proceso de cambio o estás en contra”, como argumento para el amedrentamiento y la penalización de los dirigentes críticos al régimen.

Estas afirmaciones sintonizaron bien con la posición del empresariado nacional, que descalificó y sancionó las acciones de los sindicatos que se atrevieron a denunciar las precarias condiciones de trabajo y la vulneración de los derechos laborales, y que se negaron a ser entidades funcionales a los intereses empresariales.

Una segunda evidencia guarda relación con ciertas disposiciones promulgadas por el Gobierno de Morales tendientes al control de los sindicatos, además de otras acciones en este sentido. Es así que el 1 de mayo de 2015 promulgó el D. S. 2348, por el que estableció que toda organización sindical no solo debe tramitar su personalidad jurídica para legitimar su existencia, sino que debe gestionar su reconocimiento mediante una resolución suprema con “la firma del Presidente”, quien definiría en última instancia la existencia legal de una organización laboral. Esta atribución posibilitó al régimen controlar toda orientación reivindicativa o

4 *La Razón*, 02/04/2018, “Promulgan ley que activa crédito y construcción de la planta siderúrgica del Mutún”.

5 ERBOL, 31/10/2018, “Evo rechaza el pluralismo ideológico en sindicatos”. Disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/politica/31102018/evo_rechaza_el_pluralismo_ideologico_en_sindicatos

crítica y beneficiar a aquellas que consideraba afines a él.

Asimismo, el 31 de octubre de ese año —diez días antes de la renuncia de Morales, en medio de la crisis política de octubre y noviembre de 2019—, el Ministerio de Trabajo emitió la Resolución Ministerial N° 1058, que impide que la COB, las centrales obreras departamentales y regionales y las confederaciones y federaciones nacionales se vean obligadas a renovar sus directivas, ante el cuestionamiento y la presión de las organizaciones y trabajadores de base a los dirigentes nacionales que respalden al régimen. La medida, firmada por el entonces ministro de Trabajo Milton Gómez, legalizó la determinación del Comité Ejecutivo de la COB de aplicar el denominado “silencio sindical”, que tenía el propósito de evitar el cambio de las dirigencias sindicales afines al MAS⁶.

La medida benefició principalmente a la directiva de la COB, liderada por Juan Carlos Guarachi, cuyo mandato concluía indefectiblemente el 26 de febrero de 2020. El directorio de la Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia fue otro que aprovechó para prorrogarse frente al cuestionamiento y desconocimiento de seis

federaciones departamentales afiliadas. Sin embargo, esta medida no beneficiaba a las directivas de federaciones departamentales, sindicatos y asociaciones sectoriales afiliadas al ente matriz nacional, lo que mostraba claramente el interés del Gobierno por proteger y retener a los principales dirigentes de organizaciones nacionales afines para continuar contando con su apoyo político en momentos críticos, como el de octubre de 2019, y en escenarios electorales como el previsto para 2020.

La resolución ministerial amplió también la declaración en comisión con el goce del 100% de sus haberes y demás derechos laborales a los dirigentes de las organizaciones nacionales cooptadas, consumando de esta manera el manejo de normas públicas en beneficio de entidades afines al MAS.

A propósito de la declaratoria en comisión, varias denuncias de dirigentes de sindicatos independientes acusaron al Ministerio de Trabajo de haber desnaturalizado este derecho, pues otorgaba con celeridad y de manera discriminatoria la resolución ministerial correspondiente a favor de los directivos de organizaciones afines al Gobierno, mientras que entorpecía, y

6 *Opinión*, 23/12/2019, “Silencio sindical’: la norma avalada por el Gobierno del MAS en plena crisis”. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/silencio-sindical-norma-avalada-gobierno-mas-plena-cri-sis/20191222210108742482.html>

hasta rechazaba, el reconocimiento legal a dirigentes de entidades sindicales críticas.

Un exdirigente del magisterio urbano de La Paz, crítico al gobierno de Morales, resumió claramente el estado de las organizaciones sindicales durante este régimen:

El sindicalismo ha perdido todo lo que se llama independencia política y organizativa con referencia al Gobierno. Ha perdido totalmente su grado de politización y conciencia. A esto se ha sumado la enorme corrupción que ha trasladado

el partido de Gobierno a los diferentes sindicatos, porque ha prebendalizado el ejercicio sindical⁷.

En este panorama adverso, vale destacar las luchas de varias organizaciones sindicales independientes en distintas actividades económicas, las que, aunque con objetivos sectoriales y fuerzas focalizadas, pusieron en evidencia la vulneración recurrente de los derechos laborales en el país frente al adormecimiento político e ideológico de los dirigentes de las organizaciones matrices y el plan antisindical del Gobierno de Morales.

Un panorama nada alentador para las organizaciones sindicales

“Actualmente (10/2019) la mayoría de las organizaciones sindicales, sociales y populares en el país están estatizadas, empezando con la Central Obrera Boliviana, a través de la corrupción y la prebenda han quedado políticamente subordinados a los intereses mezquinos del gobierno. No hay independencia de las organizaciones sindicales. En resumen, el masismo ha destrozado a todas las organizaciones sindicales. ¿Qué organizaciones sindicales están todavía contestatarias, están luchando contra el gobierno? La Federación de Maestros de La Paz, la organización profesional de los médicos, los trabajadores de la Caja Nacional de Salud de La Paz, tres comités cívicos de Potosí, Chuquisaca y el de Oruro.

En este momento todas las luchas sindicales están siendo penalizadas. Y cuando el gobierno, fraudulentamente gane las próximas elecciones, va a aplicar medidas

7 ERBOL, 18/05/2018, “Dirigentes denuncian uso político del fuero sindical”. Disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/social/18062018/dirigentes_denuncian_uso_politico_del_fuero_sindical

duras contra las pocas organizaciones contestatarias y disidentes. Frente a todo esto no nos damos cuenta que nuestra lucha está desunida. Y lo peor del caso es que todos están fuera de foco. Al gobierno no le interesa atender el problema de la salud, el problema de Potosí, el del Magisterio, de los coccaleros, ni ningún problema. El único objetivo que tiene el gobierno es acabar en las elecciones fraudulentas del 20 de octubre para perpetuarse en el poder para después radicalizarse y convertirse en un gobierno fascista”.

(Exdirigente minero, Foro Debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019).

Marco referencial

En la historia del movimiento obrero en Bolivia, las luchas por mejores condiciones de trabajo y el ejercicio de derechos laborales contemplaron también la lucha por la vigencia de los denominados derechos colectivos vinculados a la sindicalización, al fuero sindical, la huelga y la negociación colectiva como medios para lograr la atención de las necesidades de los trabajadores. Merecieron especial atención por parte de los trabajadores los derechos a formar sindicatos y a la huelga, que son sus principales instrumentos de reivindicación y conquista de derechos, ante las permanentes acciones de los empresarios y del Estado por restringirlos e invalidarlos, o por subordinar a las organizaciones a los intereses de las fracciones sociales dominantes en el poder.

Si bien en todos los períodos políticos precedentes se conculcaron los derechos laborales colectivos de los trabajadores, fue durante los 14 años del depuesto régimen de Evo Morales cuando su vulneración fue más grave. Las acciones del Gobierno recuerdan gran parte de las acciones desplegadas por

regímenes dictatoriales del pasado: desde la represión y encarcelamiento de los movilizados hasta las estrategias de estatización y enajenación de las organizaciones sindicales matrices, como la Central Obrera Boliviana (COB), confederaciones y federaciones sectoriales, pasando por la promoción de prácticas prebendales y clientelares orientadas a corromper y subordinar a los dirigentes. Durante el Gobierno de Morales la huelga no solo fue reiteradamente considerada una acción ilegal, sino que también fue penalizada con argucias jurídicas que vulneraron el reconocimiento y vigencia de los derechos laborales establecidos por la Constitución Política del Estado (CPE) y la legislación laboral nacional.

En este escenario fue evidente el riesgo que corrían las organizaciones laborales y sociales y los derechos colectivos que las sustentaban, por el solo hecho de cuestionar las políticas gubernamentales y mantener el principio de independencia política frente a las acciones de subordinación desplegadas por el Gobierno de Morales. Al mismo

tiempo, se puso de manifiesto la importancia de la organización como un instrumento esencial de articulación de los derechos colectivos y de lucha por la reivindicación y conquista de derechos.

El sindicato: forma básica y primordial de los derechos colectivos

Para definir los derechos laborales colectivos es primordial referirse al sindicato, que es el sustento principal y el espacio que los articula y dinamiza. En el proceso de formación de la clase obrera y de la historia de las luchas del movimiento obrero, se considera al sindicato como la forma elemental de organización de los obreros y el instrumento por excelencia para la reivindicación de sus intereses de clase, frente a los intereses de los empresarios capitalistas.

Desde la perspectiva teórica y práctica, es el marxismo el que mejor destaca el sentido y dimensión del sindicato como un órgano de clase. No solo como un instrumento de lucha, sino como un medio de cohesión y articulación de los trabajadores, e incluso como una forma de organización que podría sustentar la creación de un partido político con el objetivo de transformar el capitalismo. Con el tiempo, los cambios en las formas de organización y explotación del trabajo y la experiencia política de los sindicatos determinaron que estas organizaciones sean formas específicas de unión de los obreros

diferentes a un partido obrero, que enarbola los intereses históricos de la clase obrera y que tiene por misión la toma del poder para la construcción de una nueva sociedad: la socialista.

En el *Manifiesto Comunista* se destaca que las coaliciones obreras, que se organizaron inicialmente por la defensa de sus salarios, fueron ganando batallas no por los objetivos inmediatos en sí, sino con el propósito de “la extensión y la consolidación de la unión obrera”. Solo cuando la lucha de los obreros se hace nacional y de clase contra clase, se convierte en política y surge la necesidad de su organización “como clase, es decir, como partido político”. Por consiguiente, es el partido político de la clase el que expresa y asume la lucha por los intereses históricos de la clase obrera, y no el sindicato.

Con el desarrollo del capitalismo y la evolución del comportamiento de los sindicatos y de sus dirigentes en avances y retrocesos, logros y desafíos, las reflexiones y críticas de Marx y Engels sobre las diferentes orientaciones políticas en torno a estas organizaciones, el carácter conservador o revolucionario de los sindicatos y la práctica política de los dirigentes sindicales, contribuyeron a entender que los sindicatos no transcurren por un proceso único y puro, y que, en su dinámica, establecen relaciones diferentes con la clase dominante, el Estado y la sociedad civil; incluso, en algunos casos, dejan en un segundo plano sus intereses de clase.

Este acápite no pretende realizar todo el apasionante recorrido del debate teórico y político sobre los sindicatos. Baste decir que, en la línea marxista, fueron Lenin y Trotsky los que terminaron por establecer el lugar que ocupa el sindicato en la reivindicación de los intereses de la clase obrera, su papel como frente de lucha contra el capitalismo y también sobre su “degeneración” en la etapa del imperialismo y los Gobiernos totalitarios.

En *Acerca de los sindicatos*, Lenin aportó destacando la razón de existencia de los sindicatos a lo largo de su historia: la lucha contra los “patronos” y la “lucha económica” de los obreros por conseguir condiciones ventajosas en la venta de su fuerza de trabajo y por mejorar sus condiciones laborales y de vida. Sostuvo que la lucha económica es, “por necesidad”, una lucha sindical que debe adquirir “un carácter político”, cuando asegure las reivindicaciones logradas mediante “medidas legislativas y administrativas” (Lenin, 1979: 81 y ss.).

Resaltó que solo la lucha educa a la clase explotada, le descubre la magnitud de su fuerza, amplía sus horizontes, eleva su capacidad, aclara su inteligencia y forja su voluntad (Lenin, *op. cit.*: 300). Estos atributos establecen la íntima relación entre sindicato y lucha como la forma de existencia de la organización obrera y la que define su rol en la sociedad capitalista.

A propósito de sindicato y partido, en su libro *¿Qué hacer?* Lenin diferenció la lucha “tradeunionista” o económica de los sindicatos de la lucha política revolucionaria del partido. Esta diferencia esencial explica la imposibilidad de homogeneidad ideológica de los afiliados al sindicato y la imprescindible homogeneidad ideológica de los miembros de un partido a un programa de clase. Lenin va más allá de esta diferencia cuando en su polémica con Trotsky sobre los sindicatos en 1921 sostuvo que: “Nuestro Estado de hoy [socialista] es tal que el proletariado organizado en su totalidad debe defenderse, y nosotros debemos utilizar estas organizaciones obreras para defender a los obreros frente a su Estado y para que los obreros defiendan nuestro Estado”. Esto significa que, incluso durante el período de transición de la dictadura del proletariado, los sindicatos no deben dejar de lado su papel esencial, que es la defensa de los intereses de los obreros.

Un elemento central que debe destacarse en la configuración histórica y el papel del sindicato es el principio de independencia política de esta organización frente a las posiciones políticas e ideológicas de la clase capitalista e imperialista. Al respecto, al referirse a la unificación del proletariado latinoamericano, Trotsky sostuvo en *Los sindicatos y las tareas de los revolucionarios* que era necesaria “la independencia del movimiento sindical de su propio gobierno burgués y de todo imperialismo extranjero,

ya sea fascista o ‘democrático’ y “la unificación en cada país de todos los sindicatos obreros en base a la democracia proletaria”. Asimismo, “que la lucha ideológica dentro de los sindicatos se conduzca de manera libre y fraternal, que la minoría se someta estrictamente a la mayoría y se aplique en la acción una disciplina de hierro” (Trotsky, 2010: 115). Estos son los principios esenciales del sindicato que, en la práctica, buscaban darle consistencia y consecuencia política con los intereses de la clase obrera.

En el devenir de los sindicatos, es Trotsky quien analiza críticamente el papel y el carácter de los sindicatos en la fase imperialista del capitalismo, cuando afirma en uno de sus últimos escritos que estas organizaciones ingresaron en un proceso de degeneración, que dio lugar a la formación de sindicatos reformistas o “neutrales” afines al régimen político y a la conformación de burocracias sindicales y aristocracias obreras que ya no representaban los intereses de la clase obrera, sino que se instituyeron en grupos de poder separados de los trabajadores.

Al respecto, señala: “Existe una característica común en el desarrollo, o más correctamente en la degeneración de las modernas organizaciones sindicales en todo el mundo; a saber, su relación estrecha y su crecimiento junto al poder estatal. Este proceso es característico en la misma proporción en los sindicatos neutrales, socialdemócratas,

comunistas y ‘anarquistas’” (Trotsky, 1940: 1).

Un concepto que interesa destacar es el que aporta Trotsky sobre “estatización” de los sindicatos: aquella acción del Estado —en los países monopolistas y también en los que llama “semicoloniales”— de promover la formación de organizaciones y dirigencias afines a sus intereses para facilitar la dominación del régimen imperialista o de apropiarse políticamente de los sindicatos existentes, con el objetivo de controlar cualquier brote de lucha o de descontento social. Con relación a los países semicoloniales, analizó el caso de México, donde “los sindicatos han sido transformados por ley en instituciones semiestatales y han asumido, de modo natural, un carácter semitotalitario. La estatización de los sindicatos, según la concepción de los legisladores, se introdujo en beneficio de los obreros de asegurarles influencia en la vida económica y gubernamental”. Estos beneficios, según Trotsky, se redujeron a la posibilidad de disputar algunas “migajas” de participación política.

Ahora bien, la degeneración de los sindicatos no necesariamente es definitiva; no es imposible pensar en retomar organizaciones independientes y de carácter revolucionario. A propósito de este tema, Trotsky (2010: 1) planteó una disyuntiva que las organizaciones de

entonces y las de ahora deberían tener en cuenta:

El papel de los sindicatos en nuestro tiempo es, pues, o el de servir como instrumento secundario del capitalismo imperialista para la subordinación y el disciplinamiento de los obreros y para obstruir la revolución, o, por el contrario, el sindicato puede convertirse en el instrumento del movimiento revolucionario del proletariado.

Si bien el contexto histórico en el que reflexiona Trotsky corresponde a la fase imperialista del capitalismo en las primeras décadas del siglo XX, varias de las nociones y conceptos propuestos respecto del papel y desarrollo de los sindicatos cobran vigencia en países capitalistas atrasados, como Bolivia, donde los regímenes llamados “progresistas” y de corte populista, como el de Evo Morales, que derivaron en gobiernos autoritarios, desplegaron varias acciones orientadas a la cooptación y estatización de las organizaciones sindicales y sociales con el fin de anular su rol contestatario en la sociedad capitalista.

Sindicato y derechos colectivos

Desde la perspectiva marxista, se destaca que el sindicato constituye la forma y la base de los derechos laborales colectivos. Bajo esta premisa conceptual, se acude al derecho colectivo del trabajo, que reivindica la

importancia del sindicato y de los derechos colectivos de los trabajadores y define sus elementos principales.

Según Miguel Francisco Canessa (2006) y otros autores que coinciden en destacar el derecho colectivo del trabajo como la doctrina que protege los derechos sindicales de los trabajadores, los derechos laborales colectivos (a los que denominan derechos humanos) están compuestos por: (i) la libertad de asociación o libertad sindical, que implica el derecho a la sindicación y al ejercicio de la actividad sindical y el derecho a la protección de los representantes de los trabajadores, así como facilidades para el ejercicio de sus funciones; (ii) la huelga; y (iii) la negociación colectiva vinculada a los convenios colectivos.

Varios tratadistas del derecho laboral concuerdan en señalar que estos elementos fusionados establecen la existencia del principio de “triangularidad” o “teoría de la unidad indisociable”, y que la ausencia de alguno de estos provocaría que el derecho colectivo del trabajo dejara de existir⁸. Como remarcan Sotelo y Colotuzzo (s/f: 3):

Cuando nos referimos a la estructura triangular [...] estamos haciendo alusión a que el derecho colectivo posee tres pilares

8 Véase: <https://cursos.aiu.edu/Derecho%20Laboral/PDF/Tema%205.pdf>

[...]: el sindicato, la negociación colectiva y la huelga. Esto es común a los diferentes ordenamientos jurídicos de los distintos países. A su vez, la triangularidad tendrá como consecuencia que cada uno de los institutos [...] no puede existir sin el otro.

De acuerdo con ciertos autores, la libertad de asociación contemplaría también el *derecho a la reunión*, que es un derecho autónomo intermedio entre la libertad de expresión y el de asociación y que, si bien es un derecho individual en cuanto a sus titulares beneficiarios, “es una manifestación y ejercicio colectivos de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria [...] que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones”⁹.

Asimismo, Plá Rodríguez señala que el derecho colectivo del trabajo comprende a los *convenios colectivos del trabajo*, que son:

los acuerdos celebrados entre un empleador, un grupo de empleadores o una entidad gremial de empleadores con un grupo o sindicato de trabajadores para fijar las condiciones a las que deben ajustarse los

contratos individuales de trabajo [...]. Estos convenios colectivos, como son normas abstractas, producirán efectos hacia un número indefinido de personas, todas las que se encuentren en la categoría descrita en el convenio. No se pactan servicios sino condiciones de trabajo, no reemplaza al contrato de trabajo, sino que establece las condiciones a que estos se ajustaran” (Plá Rodríguez, 1999: 164).

Estos convenios emergen del proceso de negociación colectiva después de una huelga o de un conflicto laboral, por lo que sí tienen relación con el ejercicio de los derechos colectivos.

Para efectos del estudio, se propone una delimitación conceptual de los derechos laborales colectivos vinculados a los trabajadores asalariados.

Derecho a la sindicalización

En este derecho se excluye la noción general de libertad de asociación, que es una concepción de corte liberal que se refiere a la libertad de obreros y de empleadores a conformar organizaciones. En el caso de los trabajadores, esta libertad puede ser manipulada por el Estado y los empresarios para conformar entidades paralelas subordinadas a sus intereses, lo que podría

9 Véase: <https://cursos.aiu.edu/Derecho%20Laboral/PDF/Tema%205.pdf>

incidir en el debilitamiento del sentido de unidad de los trabajadores en torno a sus intereses y derechos.

Según Canessa, este derecho es un conjunto de atribuciones favorables a la acción colectiva de los trabajadores en la lucha por sus intereses y a la “libertad sindical”, que comprende “el derecho de sindicación, el ejercicio de la actividad sindical y el derecho a la protección de los representantes de los trabajadores y facilidades para el ejercicio de sus funciones”. Sotelo Márquez y Colotuzzo coinciden en señalar que el derecho a la formación de sindicatos tiene como sustento la noción de “libertad sindical”, que es la que da contenido a la triangularidad que articula a este derecho con el de la huelga y la negociación colectiva (que comprende también a los convenios colectivos).

La *libertad sindical* es esencial para los trabajadores organizados porque les otorga capacidad de decisión propia, de autonomía colectiva y de autotutela de sus acciones frente al poder ejercido por los empresarios y el Estado. Según lo establecido por el derecho laboral internacional y por muchas normativas nacionales, su contenido se manifiesta a través de la libertad de constitución de los sindicatos, la libre determinación de las personas, la determinación de la órbita profesional y territorial del sindicato, la constitución de federaciones o confederaciones como formas de ampliar la cobertura sindical,

las formalidades requeridas para la constitución de un sindicato o una unión de sindicatos, el libre funcionamiento de los sindicatos y la libertad de disolución voluntaria de los mismos (Sotelo Márquez y Colotuzzo, s/f). Además, debe destacarse —siguiendo lo establecido por varias experiencias normativas nacionales— que no es imprescindible la existencia de un sindicato para el ejercicio de la libertad sindical, ya que todos los actos y momentos previos a su creación o las manifestaciones espontáneas de interés colectivo de los trabajadores justifican la protección de los trabajadores involucrados.

Según estas autoras, el reconocimiento de la libertad sindical como ejercicio de autonomía de los trabajadores determina, entre otros aspectos centrales, que:

[...] el sindicato en relación con el Estado debe ser absolutamente independiente ya que el poder público no puede tener injerencia sobre este. Dicha independencia debe ser asegurada tanto respecto de la constitución del sindicato como en su funcionamiento e incluso al momento de producirse su disolución (*op. cit.*: 5).

En la doctrina del sindicalismo revolucionario, esta noción se materializa en el principio de independencia política sindical, cuya vulneración o desconocimiento erosiona la razón de ser de las organizaciones sindicales.

Un elemento importante que garantiza el ejercicio de los derechos sindicales es el de *protección de la libertad sindical*. En el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, se alude a este concepto como la protección “contra los actos de discriminación de los empleadores o sus organizaciones, tendientes a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores con relación a su empleo”. Esta protección deberá ejercerse contra todo acto que pretenda:

“(a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo” (OIT, 1949: 1).

En esa línea, las organizaciones de trabajadores deben ser protegidas contra todo acto de injerencia, que pueden ser “medidas que tienden a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores o a sostener económicamente o en otra forma organizaciones de trabajadores con objeto de colocarlas bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores” (OIT, 1949: 1). Sobre esta base, las legislaciones nacionales

establecieron que diversas conductas pueden considerarse “prácticas desleales”; como la negativa a negociar colectivamente y el rechazo de la huelga como medida legal.

A partir de este convenio, según Sotelo Márquez y Colotuzzo, se instituyó el concepto de *fuero sindical* como parte constitutiva del derecho a la sindicación, que contempla el:

[...] conjunto de garantías de que gozan todos los trabajadores que desarrollan una actividad sindical, considerados individualmente o en sus organizaciones, estén constituidos o en vías de constitución, con el fin de otorgarles protección contra todo acto de su empleador, del Estado o de sus propios compañeros, que pueda perjudicarlos en su empleo” (Sotelo Márquez y Colotuzzo, op. cit.: 6).

Como norma, el fuero sindical ampara a los sujetos que se benefician de esta condición, las acciones que realizan y el alcance temporal de protección. En esta concepción, el fuero sindical no solo protege a los dirigentes sindicales, sino también a todos los trabajadores afiliados, e incluso a aquellos no afiliados, por su participación en alguna de las actividades colectivas organizadas por el sindicato (asambleas, convocatorias, huelgas y otros) y por ser beneficiarios de los alcances de los convenios laborales suscritos. Algunos autores, como Ermida, afirman que, si bien el fuero es aplicable a todos los trabajadores, es posible un diferente

grado de protección a los dirigentes por el rol que cumplen en el sindicato y en la acción colectiva.

Otro concepto importante relativo a la protección del derecho a la sindicación es el de *conducta antisindical*, que se refiere a ciertos actos perjudiciales propiciados por los empresarios y el Estado en desmedro de los trabajadores y de sus organizaciones. Entre ellos se identifica, según las experiencias normativas nacionales, a aquellos que:

[...] perjudiquen indebidamente al trabajador o a las organizaciones sindicales en el ejercicio de su actividad o a causa de esta, o que se les niegue injustificadamente las facilidades o prerrogativas necesarias para el normal desarrollo de la acción colectiva. Pueden ser actos antisindicales el despido, el traslado, la postergación en ascensos, la discriminación en el ingreso, el envío discriminatorio al seguro por desempleo (Sotelo Márquez y Colotuzzo, s/f: 5).

Aunque el sindicato es la organización propia de los obreros, en la historia de las organizaciones sociales este concepto y forma organizativa se extendió a los trabajadores asalariados en general; incluso varios de sus rasgos, funciones, estructura organizativa, medios de consulta y sentido político fueron asumidos por gremios de trabajadores independientes o por cuenta propia, campesinos, clase media y de profesionales. Esta expansión agregó un mayor valor al derecho a la libertad de organización y sindicalización, haciendo de la forma

sindicato un modelo de organización, de lucha y de vigencia de principios, como el de independencia política.

Derecho a la huelga

La noción de huelga no emerge de la teoría, sino de la acción política de la clase obrera. Es en principio una manifestación instintiva y, posteriormente, una lucha organizada para el logro de ciertos objetivos comunes. Se manifiesta desde el paro de una fábrica, hasta la huelga general y de masas, que es la movilización más grande de los trabajadores que buscan cambios en el sistema capitalista.

En la perspectiva marxista, la huelga es el método de lucha propio de la clase obrera para la consecución de sus intereses y objetivos de clase, y para la lucha política contra el capitalismo y la burguesía bajo la forma de huelga general. Es la condición de existencia del proletariado frente al sistema de explotación capitalista; asimismo, es el instrumento de lucha colectiva para la conquista de cambios en las condiciones de trabajo y para avanzar hacia la construcción de una nueva sociedad.

Según Guillermo Lora (1989: 100-101): “No es más que la acción directa [de los obreros movilizados en masa], que adquiere determinadas formas impuestas por las circunstancias. Es, básicamente, la paralización de la producción e [implica] el

desconocimiento de la propiedad privada capitalista y de la autoridad patronal”. De acuerdo con este autor, la huelga puede “desembocar en la insurrección”, lo que muestra su potencialidad y sus alcances políticos. En esta línea, las huelgas “pueden desencadenarse en protesta contra algo, buscando imponer una determinada reivindicación o en solidaridad con otro movimiento laboral. Las reivindicaciones que plantea (salariales, por ejemplo) se modifican en sus perspectivas, son económicas o políticas, según permanezcan aisladas o se truequen en movimiento generalizado” (*op. cit.*: 101).

La huelga concebida como derecho fue posible gracias a la lucha de los obreros; sin embargo, transformada en norma legal, se convirtió en una medida de regulación y control de este instrumento, tal como puede colegirse de gran parte de las legislaciones nacionales e internacionales, que establecen parámetros para reconocer una huelga legal o una ilegal. Este último apelativo es el más utilizado para descalificar la lucha de los trabajadores. Sin embargo, para efectos de la investigación, la “regulación de la huelga”, de sus características, alcances y limitaciones nos brinda elementos para ponderar el grado de cumplimiento o vulneración de los aspectos doctrinarios y normativos, por lo que resulta pertinente definirlos.

En términos generales, el tratadista Guillermo Cabanellas (1989: 325) define la huelga como:

la abstención colectiva y concertada del trabajo por los trabajadores, sea por un grupo de ellos, por una asociación gremial, por la mayoría de quienes trabajan en una o varias empresas o grupos de empresas, con abandono de los lugares de trabajo, con el objeto de ejercer presión sobre el patrono o empresario, a fin de obtener el reconocimiento de una pretensión profesional o con el propósito de preservar, modificar o crear nuevas condiciones laborales.

Esta definición visualiza claramente la huelga como una medida de presión de los trabajadores sobre los empresarios para mejorar sus condiciones de trabajo. Este es un rasgo esencial, que se contrapone a las concepciones conservadoras y liberales, y busca en la huelga un “medio pacífico” o una medida “sujeta a la ley”, como se establece en la CPE y en legislación laboral boliviana.

La huelga es uno de los pilares constitutivos del derecho colectivo del trabajo, y es el que sustenta la teoría de que es inescindible e interdependiente del sindicato y de la negociación colectiva. Históricamente, a decir de José Martins Catharino (1980), la huelga pasó por una “evolución espectacular”, proceso que habría transcurrido por cuatro etapas por lo menos: (i) como delito; (ii) como

ilícito civil; (iii) como derecho individual; y (iv) como derecho colectivo. Es importante considerar dichas etapas cuando se trata de analizar el grado efectivo de reconocimiento de la huelga como derecho. Para el caso de Bolivia, según la información que brinda este documento, se puede sostener que la evolución del reconocimiento de la huelga se quedó estancado en las dos primeras etapas.

En términos generales, según Sotelo Márquez y Colotuzzo (s/f), la huelga se caracteriza por tres elementos importantes: (i) la omisión de trabajar de manera temporal, continua o ininterrumpida, que es el rasgo de una huelga típica; (ii) la voluntad de reclamo, que muestra el carácter reivindicativo y conflictivo de esta medida; y (iii) el carácter colectivo, que implica la participación de más de un trabajador.

De acuerdo con las mencionadas autoras, otro aspecto importante es el concepto de la huelga como *autotutela*, vale decir, como la acción desplegada por los propios trabajadores para la protección de sus intereses, sin injerencia externa. Esta noción está estrechamente vinculada al concepto de autonomía colectiva, que es la capacidad de ciertos grupos sociales (como el de los trabajadores) de crear sus propias normas de conducta y de acción como efecto importante de la libertad sindical —un principio constitutivo del derecho a la formación y

desarrollo del sindicato—. Por esta razón, la huelga se considera “un instituto de autotutela, y un instrumento de libertad sindical” (*op. cit.*: 13).

Con relación a su carácter, debe superarse la errónea dicotomía de la huelga como hecho y como derecho. En el primer caso, la huelga sucede como una acción autónoma de los trabajadores en tanto ejercicio de esta medida bajo diferentes modalidades; esta acción se muestra como un conflicto colectivo y como un medio de búsqueda de solución de los problemas laborales generados. En el segundo caso, según Sotelo Márquez y Colotuzzo (*op. cit.*: 14), la huelga como derecho se define como la acción colectiva de los trabajadores dentro de las normas jurídicas vigentes, lo que impediría que se la conciba como un hecho. Por estas consideraciones, es más atinado concebirla como un hecho y un derecho, sin establecer diferencias que puedan afectar su integralidad.

En la doctrina del derecho colectivo del trabajo y en las normativas laborales nacionales se suele limitar o restringir el ejercicio de la huelga en los denominados “servicios esenciales”, como salud pública, suministro de energía eléctrica y otros. Entre los límites internos de la huelga figuran aquellos que la conciben como un derecho sujeto a normas determinadas. Los de carácter externo, por su parte, la consideran un “daño o abuso de derecho”, lo que cuestionaría su concepción

solamente como derecho. En este sentido, es necesario reivindicar la huelga como una institución particular, tanto de hecho como de derecho.

Derecho a la negociación colectiva

La negociación colectiva tiene su origen y sustento en las luchas de los trabajadores contra el régimen de explotación capitalista; se da bajo la forma de negociación directa, generalmente acompañada por la huelga como medida de presión. Doctrinariamente, se basa en la disciplina del derecho laboral, y en particular del derecho colectivo de trabajo, que la define como “un instrumento de los trabajadores que refleja, recoge y norma las relaciones laborales. Se orienta a mejorar los derechos de los trabajadores ya reconocidos en la legislación y, específicamente, las condiciones de trabajo” (CEDLA, 2005: 3).

Responde a las exigencias más concretas, necesarias y últimas de los trabajadores en su relación laboral con una empresa, sector o rubro de producción. Conlleva el análisis, la discusión y la adopción de determinaciones para buscar soluciones a los diversos problemas y demandas laborales, que por lo general desembocan en convenios colectivos que establecen en sus cláusulas las condiciones de trabajo y la actividad sindical (*op. cit.*: 3).

La fuente principal de la negociación colectiva es el ejercicio de la acción sindical; por ello, la existencia y el funcionamiento pleno del sindicato es el elemento fundamental de sustentación, desarrollo y avance de este derecho. Puesto que sin sindicato no es posible la negociación colectiva, la sindicalización es un derecho que debe ser garantizado como condición esencial.

En caso de acuerdo en la negociación, el resultado es la suscripción de un convenio colectivo de trabajo entre los dirigentes del sindicato, federación o confederación y el empleador o empleadores. En caso de desacuerdo, surge un conflicto colectivo que justificaría la realización de la huelga como medida de presión. En este sentido, la negociación colectiva considera los conflictos colectivos del trabajo como uno de sus elementos principales. Esta negociación está integrada al derecho a la huelga y es una de sus fuentes, por lo menos en el marco legal.

En términos generales, según Ermida —con quien coinciden varios autores, por los elementos principales de esta concepción—, la negociación colectiva “Es el conjunto de discusiones sobre condiciones de trabajo llevadas a cabo entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por un lado, y un grupo de trabajadores por otro, con miras a la realización de un acuerdo” (Ermida, 1990: 205).

Para efectos de esta investigación, el concepto de negociación colectiva que sirve como referente pone énfasis en el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo de esta medida:

[...] el conjunto de acciones y procedimientos que debe seguir un Sindicato u organización de trabajadores o varios sindicatos, con uno o varios empleadores también organizados con los que se relacionan en determinadas empresas, sectores o rubros de producción, mediante solicitud formal. La Negociación tiene por objetivo el logro de acuerdos relativos al mejoramiento de las condiciones del trabajo asalariado, expresados generalmente en cláusulas normativas generales, sindicales, económicas u otras, contenidas en un Convenio Colectivo de Trabajo o un Laudo Arbitral; según se hubiera alcanzado un acuerdo dentro de la Negociación o, solucionado el Conflicto Colectivo mediante las Autoridades Administrativas del Trabajo” (*ibid.*).

Entre otros aspectos relevantes, la negociación colectiva busca, además, ser un instrumento para equilibrar la relación de poder y el conflicto entre trabajadores y empleadores, considerando que estos últimos detentan mayor poder en una relación laboral. Asimismo, pretende lograr la cohesión y unidad de los trabajadores en torno a sus demandas, y manifestar su autogobierno como ejercicio de su autonomía colectiva y organizativa.

La negociación colectiva como proceso está sujeta a un conjunto de normas que establecen sus alcances y límites; como derecho, no puede ser desconocido, interrumpido o apropiado unilateralmente por los empresarios

Por lo general, y siguiendo las experiencias nacionales, la negociación puede ser por rama de actividad o por empresa; esta última es la forma común, particularmente en los países con menor desarrollo capitalista.

Los derechos laborales colectivos en la legislación laboral boliviana¹⁰

Varias normas nacionales reconocen los derechos laborales colectivos, comenzando por la CPE, que es la ley suprema; la LGT es su marco legal específico.

Derecho a la formación de sindicatos y a la libre sindicalización

La CPE de 2009 reconoce el derecho a la formación de sindicatos y a la libertad de sindicalización (art. 51°, I), ratificando en gran medida lo que establecía la anterior CPE. Sin embargo, ninguna sigue el orden y el sentido doctrinario del derecho colectivo de trabajo, que realza las características,

10 Este acápite tiene como base el texto *Herramientas para fortalecer nuestros sindicatos* (CEDLA, 2015).

alcances y elementos centrales de este derecho. En los artículos pertinentes, la nueva CPE establece:

- a) Respetar “los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo”.
- b) Garantizar “la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad”.
- c) Respetar “la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos. Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices”.
- d) Reconocer que “El patrimonio tangible e intangible de las organizaciones sindicales es inviolable, inembargable e indelegable”.
- e) Garantizar el fuero sindical: “Las dirigentes y los dirigentes sindicales gozan de fuero sindical, no se les despedirá hasta un año después de la finalización de su gestión y no se les disminuirán sus derechos sociales, ni se les someterá a persecución ni privación de libertad por actos realizados en el cumplimiento de su labor sindical” (art. 51°, II, III, IV, V y VI).

Asimismo, la LGT, en su art. 99, reconoce en sentido amplio “el derecho de asociación en sindicatos, que podrán ser patronales, gremiales o profesionales, mixtos o industriales de empresa. Para actuar como tal, el sindicato deberá tener carácter de permanencia, haber legalizado su personería y constituirse con arreglo a las reglas generales”. De modo que el derecho a la sindicalización abarcaría a organizaciones gremiales o profesionales, es decir, que pueden estar compuestas por trabajadores independientes o por cuenta propia que tengan como elemento común principal el trabajo como medio de subsistencia.

Por otra parte, tal como ilustra la rica historia del sindicalismo boliviano y de las organizaciones sociales en el país, el derecho a la conformación de organizaciones se ha extendido a varios sectores de trabajadores no asalariados e independientes (campesinos, choferes del transporte público, artesanos, trabajadores constructores y otros), adoptando en muchos casos el modelo y los principios del sindicato obrero.

La LGT, en su art. 100, establece que “la finalidad esencial del sindicato es la defensa de los intereses colectivos que representa”; en la práctica, este mandato legal fue superado cualitativamente con los diversos roles y funciones que asumieron los sindicatos en la historia política y social de Bolivia. En el

mismo artículo define las funciones y tareas del sindicato cuando determina que:

[...] los trabajadores particularmente tendrán facultades para celebrar con los patronos contratos colectivos y hacer valer los derechos emergentes; representar a sus miembros en el ejercicio de derechos emanados de contratos individuales, cuando los interesados lo requieran expresamente; representar a sus miembros en los conflictos colectivos y en las instancias de conciliación y arbitraje.

Otras funciones nombradas son crear escuelas profesionales e industriales, bibliotecas populares y organizar cooperativas de producción y consumo.

En su art. 103, la LGT especifica el número de trabajadores que se requiere para conformar un sindicato: “no podrá constituirse un sindicato con menos de 20 trabajadores, tratándose de sindicatos gremiales o profesionales no con menos del 50% de los trabajadores de una empresa, tratándose de sindicatos industriales”.

Carlos Arze, en comunicación personal, afirma que la redacción de esta ley ha sido interpretada ambiguamente por diversas

normas posteriores, como la prohibición de formar sindicatos en empresas con menos de 20 trabajadores. Afirma también que esto habría dado lugar a disposiciones que reconocen el derecho de organizar “comités sindicales”, como el D. S. 7204 de 1965. En esta línea, en 2006 el Gobierno de Morales emitió la Resolución Ministerial N° 123/06 aprobando el Reglamento de Conformación de Comités Sindicales para las empresas e instituciones con menos de 20 trabajadores, con lo que quedaron despejadas las dudas e interpretaciones sobre la imposibilidad de conformar organizaciones laborales en estos establecimientos económicos.

El derecho a organizar sindicatos se articula a otro sobre la constitución de federaciones y confederaciones que afilian a entidades sindicales del mismo rubro, región o a nivel nacional, en función de ciertos objetivos y fines comunes. El Decreto Reglamentario de la LGT reconoce este derecho en su art. 133, cuando determina explícitamente que “Los sindicatos podrán constituir federaciones o confederaciones en beneficio de sus intereses comunes”¹¹. Asimismo, determina que estas entidades “deberán obtener la personalidad jurídica en las

11 Esta disposición va a tono con el Convenio 87 de la OIT (ratificado por Bolivia por Ley 194 de 28 de noviembre de 1962), que amplía este derecho a los empleadores: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores” (OIT, 1948: art. 5°). Junto con el Convenio 98 (ratificado por Bolivia mediante D. S. 7737, de 28 de julio de 1966, establecen que los Estados deben garantizar la libre sindicalización de los trabajadores.

mismas condiciones establecidas para los sindicatos y, en tal caso, gozarán de los mismos derechos que estos, agregándose el de representar a los sindicatos adheridos” (art. 134). Esta disposición legal establece también la posibilidad de disolución de estas organizaciones, bajo los mismos términos establecidos para los sindicatos.

La LGT complementa este derecho al establecer que “Las relaciones entre el poder público y los trabajadores se harán por las Federaciones Departamentales de Sindicatos o integradas en Confederaciones Nacionales” (art. 102).

En abierta contradicción a las normas mencionadas, en el país rigen disposiciones tales como el Estatuto del Funcionario Público (Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999) y el art. 104 de la propia LGT, que prohíben la sindicalización de los funcionarios públicos “cualquiera sea su categoría y condición”. Otras normas que vulneran el derecho a la sindicalización son la Ley N° 2028 de Municipalidades, de 20 de octubre de 1999), que restringe la organización de los empleados municipales, y la Ley SAF-CO, de 1994, que respalda la contratación de consultores sin derechos laborales individuales y colectivos, ignorando la clara relación laboral que establece el trabajo de estos empleados.

Asimismo, el D. S. 2349, de mayo de 2015, desconoce lo establecido por la Carta

Magna, que afirma que “los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices” (art. 51°, I b) y que “las personalidades jurídicas de Sindicatos, Federaciones, Confederaciones y Centrales Obreras [...], deberán ser tramitadas únicamente ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, concluyendo con la emisión de la Resolución Suprema correspondiente” (artículo único, I). El decreto justificó las acciones del Gobierno, el que sistemáticamente negó la personalidad jurídica a determinadas organizaciones y tampoco la reconoció a dirigentes que no comulgaban con sus objetivos políticos.

Bajo la noción de protección sindical, el derecho a la sindicalización en la legislación boliviana se nutre de dos derechos específicos que posibilitan el ejercicio de la libertad sindical de los dirigentes sindicales: el derecho al fuero sindical y la declaratoria en comisión.

El Decreto Ley N° 38, de 7 de febrero de 1944 (elevado a rango de ley por la Ley N° 3352, de 21 de febrero de 2006) es la primera disposición legal que reconoce el fuero a los dirigentes sindicales, al determinar que:

Los obreros y empleados elegidos para desempeñar los cargos directivos de un sindicato no podrán ser destituidos sin previo proceso. Tampoco podrán ser transferidos

de un empleo a otro ni aun de una sección a otra, dentro de una misma empresa sin su libre consentimiento (art. 1°).

Si bien esta disposición implanta la protección a los dirigentes sindicales ante alguna acción arbitraria del empleador, deja abierta la posibilidad de que sean destituidos o trasladados por ciertas razones como resultado de un proceso instaurado ante el juez de Trabajo.

El decreto mencionado determinó también una sanción pecuniaria y la reclusión de quince días a dos meses de aquel empleador o su representante que impida “el libre ejercicio de la actividad sindical”. Es importante señalar que el fuero sindical en la legislación boliviana cubre a los dirigentes en ejercicio y a los que cesaron en sus funciones en una gestión reciente, pero no a los afiliados, los que, según la doctrina del derecho colectivo del trabajo y las experiencias de legislación nacionales, también deberían ser amparados.

La CPE ratifica el fuero sindical, estableciendo que los dirigentes no pueden ser despedidos hasta “un año después de la finalización de su gestión”; tampoco pueden ser afectados sus derechos laborales o ser perseguidos y apresados (art. 51, VI).

Finalmente, con el objetivo de determinar desde qué momento rige el fuero sindical definido por la Ley N° 3352, el D. S. 29539,

promulgado el 1 de mayo de 2008, dispone que este derecho “rige a partir de la fecha de lección del dirigente sindical respectivo” (art. 2°). Asimismo, determina que:

Los ex Dirigentes Sindicales *no podrán ser retirados de su fuente laboral, salvo la comisión de infracciones establecidas en los Artículos 16° de la Ley General del Trabajo y 9 de su Decreto Reglamentario*, teniendo la obligación, dentro dicho período, de rendir cuentas de su gestión conforme dispone el Decreto Supremo N° 17287 de 18 de marzo de 1980 [el resaltado es nuestro] (art. 3, párr. II).

En el análisis de Isaac Sandóval (2006: 44-45), los artículos mencionados, que podrían justificar el despido de dirigentes, “establecen solamente las causales de rescisión unilateral del contrato en favor del empleador, ignorando el derecho de los trabajadores a similares causales u otras emergentes de la relación productiva”, por lo que los dirigentes tendrían la posibilidad de continuar gozando de protección frente a los despidos por las razones previstas hasta que demuestren que estas pueden ser resultado de la presión, acoso e inducción por parte del empleador o de representantes suyos. Según el jurista, un buen ejemplo para sustentar el derecho que corresponde a los trabajadores para demostrar las causales de despido atribuidas al empleador es el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia,

que establece varias razones que pueden ser de responsabilidad de los patrones¹².

Con relación a la declaratoria en comisión, este derecho es reconocido a los dirigentes sindicales en ejercicio, aunque con ciertas limitaciones formales y operativas que impiden el pleno ejercicio de la función sindical. Por declaratoria en comisión se entiende el derecho de que gozan los dirigentes sindicales de contar con un permiso especial por tiempo completo y con goce del total de sus haberes y derechos laborales, para dedicarse enteramente a las actividades sindicales. Es el D. S. N° 22407, de 11 de enero de 1990, el que reconoce este derecho cuando determina que:

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

Este derecho es más limitado para los dirigentes de los sindicatos de base ya que,

según el decreto mencionado, “excepcionalmente” solo dos de ellos de la misma empresa pueden gozar de declaratoria en comisión, restricción que no rige para los dirigentes de la COB, confederaciones y federaciones matrices nacionales. Ahora bien, aquellos dirigentes que no cuentan con declaratoria y requieren ausentarse de la empresa para cumplir sus actividades sindicales pueden solicitar autorización del empleador, que está obligado a otorgar el permiso correspondiente (art. 98). Por su parte, los trabajadores de base a quienes en una asamblea se delegue para asistir a algún evento sindical, pueden solicitar y obtener el permiso mediante resolución expresa del Ministerio de Trabajo (art. 99). En todos estos casos, los dirigentes y trabajadores tienen goce de haberes y no pueden ser despedidos o ser pasibles de acciones que afecten sus derechos laborales.

Derecho a la huelga

La CPE determina “el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley” (art. 53). Si bien reconoce la huelga como derecho, su sujeción a “la ley” —que no es más que cumplir todo el

12 Entre algunas causales atribuidas al empleador figuran: (i) el trabajador sufrió engaño por parte del patrón respecto de las condiciones de trabajo; (ii) todo acto de violencia maltrato o amenazas graves al trabajador y familiares; y (iii) todas las circunstancias que el trabajador no pudo prever en el momento de suscripción del contrato laboral que pongan en peligro su salud y que el empleador no las solucionó (Sandóval, 2006: 45).

largo proceso de negociación, que retarda el uso de esta medida y que puede declararla ilegal— limita su ejercicio efectivo. Esta limitación está también presente en la LGT y en su Decreto Reglamentario, que subordinan el ejercicio de la medida al cumplimiento de todo el proceso de negociación colectiva: solo en ausencia de acuerdo con las disposiciones del Tribunal Arbitral, el conflicto puede desembocar legalmente en la adopción de la huelga por parte de los trabajadores y en el *lock out* (paro) de los empresarios.

Bajo esta lógica se establece la distinción entre una huelga legal y otra ilegal, y que afecta mucho el concepto y el ejercicio de la huelga como hecho y derecho y que, en caso de ser declarada ilegal, daría lugar a sancionar y penalizar el paro de los trabajadores, tal como ocurrió en gran parte de los casos en la historia corta y larga de las movilizaciones de los trabajadores. La huelga definida como acción ilegal se contrapone al reconocimiento constitucional de esta medida como derecho, lo que en términos jurídicos crea la necesidad de actualizar la legislación laboral para avanzar en esta perspectiva.

Asimismo, la LGT asume un concepto limitado sobre la huelga, a la que define como “la suspensión pacífica del trabajo”, y la sanciona en tanto sea un “acto o manifestación de hostilidad contra las personas o la propiedad, [por lo que] cae dentro de la ley penal” (art. 117). De esta manera, no la considera uno de los aspectos centrales destacados por el derecho colectivo del trabajo en sentido de que la huelga emerge de una situación de conflicto generada por el empresario o por el Estado, por desatender una demanda laboral, por conculcar determinados derechos o por acciones (o políticas) que afectan las condiciones de trabajo. La huelga es una reacción, una respuesta colectiva de defensa, un medio de lucha que implica tensiones, presiones y contingencias, por lo que difícilmente puede circunscribirse en lo que podría interpretarse como “acción pacífica”.

A propósito de la posibilidad de penalizar la huelga (y a sus protagonistas) en tanto acción “no pacífica”, el 11 de diciembre de 2012 se promulgó la Ley N° 316 para “la despenalización del derecho a la huelga y la protección del fuero sindical en materia penal” (art. 1). Dicha ley modifica específicamente el art. 232 del Código Penal vigente, referido al delito de sabotaje¹³, para eximir de toda

13 “Artículo 232 (SABOTAJE). I. El que impida o entorpezca el desarrollo normal del trabajo o de la producción, invadiere u ocupare establecimientos industriales, agrícolas o mineros, o causare daño en las máquinas, provisiones, aparatos o instrumentos en ellos existentes, será sancionado con privación de libertad de uno (1) a ocho (8) años.

responsabilidad al dirigente y trabajador penal “que dentro de un conflicto laboral y en el ejercicio del derecho a la huelga, *ingrese pacíficamente* a establecimientos industriales, agrícolas o mineros, en defensa de los intereses laborales o conquistas sociales” [el resaltado es nuestro] (art. 2, párr. II). El objetivo de esta disposición legal queda trunco porque reafirma el carácter “pacífico” que requiere una huelga para no ser penalizada, tal como establece la LGT.

Por otro lado, la LGT establece otras condiciones burocráticas para el reconocimiento de la huelga como una acción legal: (i) “pronunciamiento de la Junta de Conciliación y del Tribunal Arbitral” sobre las demandas laborales en conflicto; (ii) contar con una resolución con el acuerdo “de por lo menos tres cuartas partes del total de trabajadores en servicio activo” (art. 114); (iii) remisión del “acta original de la declaratoria de huelga a la autoridad política del departamento o provincia con cinco días de anticipación y una nómina de los trabajadores responsables (de la medida) haciendo conocer sus domicilios”; y (iv) el envío de una “copia de la declaratoria de huelga” a la Inspectoría de Trabajo. Sin duda, son “requisitos” que limitan el ejercicio del derecho a la huelga, mucho más cuando disponen que todos los trabajadores que no estén de acuerdo con las demandas de la huelga puedan “separarse libremente de las decisiones colectivas de sus sindicatos, sin incurrir

en responsabilidades de ninguna clase y bajo la garantía de las autoridades policiales podrán continuar en sus ocupaciones. La represalia tomada por sus compañeros será penada con dos a seis meses de cárcel” (art. 119). Esta advertencia afecta el sentido de unidad del sindicato y de la huelga como medida colectiva.

Entre otras limitaciones, prohíbe las huelgas en los servicios públicos y las huelgas por “simpatía y solidaridad”, restricción que desconoce el principio de universalidad de los derechos, el carácter de integrales e indisociables de los derechos laborales colectivos, y el de solidaridad de clase, respectivamente, atributo este último que atañe a una huelga general.

El D. S. 1958, de 16 de marzo de 1950, define como “servicios públicos” a la “Administración Pública, Fiscal y Municipal”, a los “Servicios de agua potable y aprovisionamiento de combustible, luz y energía eléctrica”, de “Comunicaciones y bancos” y a los “Servicios de sanidad y mercados públicos” (art. 1), actividades en que no se puede realizar huelgas y *lock out*, y cuya contravención castiga a los responsables con la “máxima sanción legal”.

Por otra parte, el D. S. 2565, de 6 de junio de 1951, prohíbe en su art. 1 no solo las huelgas de simpatía y de solidaridad, sino también la huelga general y aquellas que no se sujeten estrictamente “a los trámites

y términos establecidos por el Título X de la Ley General del Trabajo”, vale decir, lo establecido respecto al cumplimiento del proceso de conciliación y arbitraje entre trabajadores y la parte patronal.

Los trabajadores y dirigentes que realizaren una huelga de estas características serán sancionados con determinadas penas, la pérdida de los salarios por los días de paro, y despedidos si los días no trabajados superaran los tres días.

Estas medidas debilitan enormemente la concepción y reconocimiento de la huelga como un derecho. En la práctica, las luchas de los trabajadores y los convenios colectivos derivados que establecen jurisprudencia son los que fueron fortaleciendo, así sea parcialmente, el ejercicio del derecho a la huelga, principalmente por parte de los trabajadores de servicios públicos, tal como ocurrió con los de la salud pública.

Derecho a la negociación colectiva

Considerando las limitaciones señaladas para el derecho a la huelga, la negociación colectiva podría definirse como un conjunto de disposiciones que limitan el ejercicio de este derecho. Sin embargo, vista como proceso y reorientando sus objetivos hacia los intereses de los trabajadores, tal como lo define la doctrina del derecho laboral, esta medida se convierte en un espacio de lucha de los trabajadores para lograr cambios en

las condiciones de trabajo, como muestran las experiencias históricas de esta fuerza laboral.

La CPE de 2009 reconoce puntualmente el derecho a la negociación colectiva, sin especificar su ámbito y sus alcances. Son la LGT y su decreto reglamentario las normas que definen con precisión el contenido y el proceso que sigue la negociación colectiva.

Específicamente, la negociación colectiva contempla tres fases (CEDLA, 2005: 1-5):

1. *Negociación directa.* Comienza con la elaboración y la presentación escrita del pliego de peticiones por el sindicato a la empresa. La LGT no especifica esta fase; sin embargo, su decreto reglamentario establece como un primer momento de la negociación la presentación del “pliego de reclamaciones”, cuyas características son propias del pliego de peticiones porque contempla las primeras demandas de los trabajadores.

La norma determina un plazo de diez días para que el empleador o sus representantes respondan al pliego, lo que da pie al inicio del proceso de negociación en torno a las demandas que contempla. En caso de acuerdo, el sindicato y la empresa firman un convenio colectivo de trabajo, que generalmente dura un año y que tiene rango de norma laboral. En caso de desacuerdo, ya sea por la atención parcial o por el rechazo al pliego por el empleador, se pasa a la fase

de conciliación. El desacuerdo instala un conflicto laboral, por tanto, la posibilidad de que los trabajadores adopten medidas de hecho, como la huelga.

2. *Conciliación.* El pliego de peticiones desatendido se convierte en un pliego de reclamaciones, con demandas priorizadas por el sindicato y los trabajadores. Se inicia el conflicto colectivo de trabajo, que crea un marco de protección porque “ningún obrero o empleado podrá ser suspendido de su trabajo, salvo que atentase contra los bienes o propiedades de la empresa o efectuase actos de sabotaje [...]” (art. 150). El pliego de reclamaciones debe ser remitido al inspector de trabajo del Ministerio de Trabajo, “suscrito por los miembros de la directiva del sindicato, a falta de estos, por la mitad más uno de los trabajadores en conflicto” (art. 106).

El pliego será tratado en una junta de conciliación integrada por representantes de los trabajadores y de la empresa, presidida por el inspector de trabajo. Si hay acuerdo, la junta promoverá la firma de un convenio colectivo, con lo que concluiría el conflicto laboral. En caso de desacuerdo, la negociación pasa a la tercera y última fase: el arbitraje.

3. *Arbitraje.* El pliego de reclamaciones es tratado en un tribunal arbitral compuesto por un representante de los trabajadores y de la empresa que no intervienen en el conflicto, liderado por el director general del Trabajo u otra

autoridad jerárquica del Ministerio de Trabajo. Según la norma, el fallo de esta instancia tiene carácter inapelable para las partes en conflicto. Sin embargo, la norma determina contradictoriamente que los trabajadores en desacuerdo con la sentencia pueden iniciar una huelga “legal” y el empleador organizar un *lock out* o paro (arts. 114° al 117°), lo que debilita el objetivo de la negociación colectiva: la concreción de acuerdos para la mejora continua de las condiciones de trabajo, tal cual lo determina la doctrina del derecho laboral.

Es pertinente destacar, siguiendo la reflexión del citado documento del CEDLA (2005: 4), que:

en la historia de la justicia boliviana, la mayor parte de los fallos arbitrales respondieron al vaivén de la política gubernamental, favoreciendo los directores de Trabajo particularmente a la parte empresarial en función de los intereses del gobierno de turno o del poder económico de los empleadores. Fueron pocos los casos de aquellos Directores que fallaron en justicia beneficiando a los trabajadores en sus legítimas aspiraciones de mejora de sus condiciones de trabajo y de vida.

Asimismo, debe señalarse también que los laudos arbitrales a favor de los trabajadores por lo general son incumplidos por los empresarios y el Estado, evidenciando la fragilidad de la norma en Bolivia respecto a la justiciabilidad de las sentencias laborales.

Al igual que en la fase de conciliación, durante el desarrollo del arbitraje ningún dirigente y ningún trabajador pueden ser despedidos, transferidos contra

su voluntad o ver afectados sus derechos. En principio, todos gozan de sus salarios mensuales y derechos; empero, la realidad es distinta.

Las luchas de los profesionales en salud

Introducción

En lo que va del segundo decenio del presente siglo, uno de los sectores sociales afectados recurrentemente con la vulneración de sus derechos laborales y sociales y con la descalificación y penalización de la acción colectiva —desplegadas por el Gobierno de Evo Morales— fue el de los profesionales en salud. Estos trabajadores, por su constante cuestionamiento al sistema de salud vigente, a la promulgación de medidas antilaborales y a otras medidas colaterales, fueron blanco de una sistemática represalia para debilitar y anular su incidencia en políticas públicas. Esto creó un escenario adverso para el desarrollo de las organizaciones sociales.

Los principales dirigentes y profesionales afiliados del Colegio Médico de Bolivia regional La Paz, específicamente, fueron objeto de diversas acciones coercitivas, que tuvieron como corolario en los últimos dos años: (i) la aprobación de una Acción Popular promovida por el ex Defensor del Pueblo, políticamente afín al Gobierno, que prohibió

la realización de huelgas en el ámbito de la salud pública convocadas por la entidad matriz de este sector; y (ii) la promulgación del nuevo Código Penal, que apuntaba a la criminalización del trabajo médico y al debilitamiento de las entidades que defienden los derechos de los profesionales en salud. Si bien esta nueva norma penal fue abrogada gracias a las luchas del sector, sentó un precedente político en sentido de que la regulación de una actividad laboral, como el “acto médico”, pueda convertirse, por interés del Estado, en un medio de penalización y de control de cualquier acción colectiva de protesta y de reivindicación de derechos.

En el caso de la Acción Popular, si bien los profesionales en salud organizados encontraron modos y estrategias para eludir su poder coercitivo y lograr significativamente su inaplicabilidad en la práctica, una nueva solicitud de aprobación de este procedimiento en contra de los médicos, presentada en enero de 2019 por un dirigente de la prensa de la ciudad de El Alto, confirmó el hecho de que el régimen político dominante

puede utilizar en cualquier momento este instrumento para castigar la realización de paros, y así frenar las protestas del sector y la agudización del conflicto.

¿Quiénes son los profesionales en salud? Un breve esbozo

Existe poca información sobre la población de médicos y profesionales en salud en el país desagregada por subsectores (público, seguridad social y privado) y por variables como sexo, categoría ocupacional, condiciones laborales y otros rasgos sociodemográficos. En este acápite se brindan algunos datos que permiten tener un panorama aproximado de este conjunto de trabajadores.

El sector está compuesto por profesionales asalariados ubicados principalmente en los subsectores de la salud pública y de la seguridad social de corto plazo y, en menor proporción, en el subsector privado, con distintas especialidades médicas y profesiones de ramas afines, como Enfermería, y disciplinas sociales, como Trabajo Social. Un número menor comprende a profesionales independientes que trabajan exclusivamente en consultorios propios y que pueden

contar con personal contratado. Entre los asalariados figuran profesionales que trabajan en los subsectores público, seguridad social de corto plazo o privado (en distintos horarios) o tienen establecimientos de salud propios.

En los subsectores público y privado trabajan muchos jóvenes profesionales que carecen de una especialidad, lo que limita sus posibilidades de hacerlo independientemente o como asociados. Esto los obliga a trabajar con contratos inestables y en condiciones laborales precarias.

En el caso del Colegio Médico de Bolivia —según información de esta entidad difundida en medios de prensa escritos—, en 2018, alrededor de 27 mil médicos estaban registrados en esta entidad, de los cuales el 85% eran médicos generales (22.950) y el restante 15%, profesionales con alguna especialidad (4.050). Estos datos revelan la insuficiencia de médicos y, particularmente, de especialistas en el país¹⁴.

De acuerdo con la misma fuente, 21.691 profesionales en salud trabajaban en el sector público y el resto (5.309) en

14 Según los parámetros internacionales de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), lo recomendable sería contar con el 40% de especialistas. Determina también que por cada 10 mil habitantes debe haber por lo menos 23 médicos. En 2016 Bolivia contaba con 14,8 médicos por cada 10 mil habitantes, lo que evidencia el insuficiente personal médico en el país. En 2006 la OMS estableció que el número suficiente para asegurar un conjunto de intervenciones de salud esenciales orientados al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), era de 23 médicos, enfermeras y parteras por cada 10 mil habitantes. Este parámetro fue modificado en 2015 a 44,5 por cada 10 mil habitantes (OPS y OMS, 2017).

establecimientos de la seguridad social de corto plazo¹⁵. En el mismo año, la entidad mencionada estimó que había alrededor de 30 mil enfermeras¹⁶.

Según datos de la organización mencionada, solo una parte de los colegiados asalariados contaba con un ítem, es decir, con un contrato indefinido que garantiza estabilidad laboral. A propósito de este rasgo, en la salud pública y la seguridad social es evidente la existencia de contratos temporales o eventuales, bajo la modalidad de “consultorías individuales o por producto”, impuesta por el Estatuto del Funcionario Público, que impide el reconocimiento de los derechos laborales individuales y colectivos.

En La Paz, según el presidente del Colegio Médico de este departamento, dicha organización afiliaba a aproximadamente 12.500 galenos, entre asalariados e independientes, médicos generales y especialistas; en un porcentaje menor, a jubilados y médicos que migraron al exterior.

Es importante destacar que los afiliados al Colegio Médico de La Paz y a otras filiales similares tienen carácter de colegiados en

tanto profesionales, y no como trabajadores asalariados, que es lo que ocurre en los sindicatos obreros. La condición de colegiado les otorga beneficios tales como obtener un carné que los habilita para el ejercicio de la profesión, asesoría legal, capacitación y actualización profesional; también les fija obligaciones, como aportar económicamente al gremio.

El Colegio Médico de La Paz fue creado por D. S. 9944, de 1 de octubre de 1971 —en reemplazo de la Confederación Médica Sindical, que había funcionado hasta entonces— como una “institución de los médicos del departamento de La Paz, con actividades académica, científica, gremial y ético social, constituyendo un instrumento orgánico institucionalizado”¹⁷.

Entre otros datos complementarios, en el año 2016 funcionaba un total de 3.870 establecimientos de salud, el 69,4% ubicados en el área rural y el 30,6% en el ámbito urbano. Gran parte de estos establecimientos eran del primer nivel de atención (92,5%), en tanto que el 5,7% correspondían al segundo, y apenas el 1,6%, al tercer nivel. Asimismo, el 83,2% (3.218) pertenecían al subsector de la salud pública, el 5,5% a la seguridad social de corto plazo, el 5,9% al subsector privado,

15 *Opinión*, 04/02/2018.

16 *Los Tiempos*, 15/07/2018. “El número de médicos con subespecialidad es aún más reducido”.

17 Véase: <https://www.colmedlapaz.org/index.php/quienes-somos/mision-y-vision>

el 2,9% a entidades administradas por ONG y el 2,2% correspondían a las iglesias (Capra Jemio y Párraga Chirveches, 2018). Este era el escenario físico en el que trabajaban los profesionales en salud.

La agresión de la Acción Popular

La Acción Popular —tal como el amparo constitucional, que es el recurso más conocido— es una “acción de defensa” dispuesta por la CPE, con la que se procede:

contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución (art. 135).

Esta acción puede ser presentada “durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos e intereses colectivos” (art. 136. I), y puede ser interpuesta por “cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos [...]” (art. 136. II).

Si bien este instrumento legal podría tener el propósito de proteger ciertos derechos, como los denominados “difusos”, en algunos ámbitos como la “salubridad” y la salud pública, en determinados contextos políticos y de regímenes gubernamentales con fuertes rasgos autoritarios, como el de Evo Morales, este recurso podría cumplir fácilmente con el objetivo político de acallar y desmovilizar a un determinado sector social o gremial en situación de lucha y, por ende, vulnerar derechos como la huelga, tal como ocurrió en el caso de los profesionales en salud.

Según un artículo publicado en el boletín *Alerta Laboral* del CEDLA (2017) sobre los antecedentes que dieron lugar a esta disposición, en 2017, el Gobierno de Morales promulgó los D. S. 3091 y 3092, ambos del 15 de febrero del mencionado año, que motivaron su rechazo y la movilización del Colegio Médico de Bolivia y de varias de sus regionales. Ambos decretos fueron abrogados un año más tarde en el contexto de la lucha contra el Código Penal¹⁸. La resistencia a estas disposiciones y la declaratoria a una huelga por la entidad matriz de los galenos provocaron que se promueva la Acción Popular por parte del régimen de Morales y de sus allegados políticos.

18 El D. S. 3091 fue abrogado por el D. S. 3453, de 11 de enero de 2018. A su vez, el D. S. 3561, aprobado el 16 de mayo de 2018, creó la Autoridad de Supervisión de la Seguridad Social de Corto Plazo (ASUSS) con la finalidad de “regular, controlar, supervisar y fiscalizar la seguridad de corto plazo, protegiendo los intereses de los trabajadores asegurados y beneficiarios”.

La primera norma (D. S. 3091) determinó la creación de la ASUSS con el objetivo de regular, controlar y fiscalizar el sistema nacional del sector en la perspectiva de implementar el Sistema Único de Salud en el país. Esta había sido una pretensión del Gobierno a lo largo del tiempo, con el propósito, entre otros, de controlar la administración de los recursos de todo el sistema, incluyendo las cajas de la seguridad social de corto plazo, tal como advirtieron y denunciaron oportunamente los trabajadores asalariados de diversos sectores.

De acuerdo con un dirigente del Colegio Médico de Bolivia, esta norma vulneraba el artículo 12 de la CPE, que determina que “las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano”; es decir que una entidad pública, como la creada ASUSS, no podía centralizar las responsabilidades de “normador, fiscalizador y sancionador” de todas las acciones del sistema nacional de salud. Según este dirigente, el decreto desconocía también el art. 213 de la CPE —pues suplía las funciones de fiscalización y regulación asignadas a la Contraloría General del Estado— y la Ley de Autonomías, porque privaba de competencias a los gobiernos departamentales en el control de determinados niveles de atención de salud del subsector público (*Página Siete*, 19/05/2017, citado en CEDLA, 2017a).

La propuesta de esta norma se dio en un contexto de movilización creciente de los profesionales en salud y de fuerte cuestionamiento a la situación de la salud pública y de la seguridad social de corto plazo por varios sectores laborales. Entre las atribuciones otorgadas a la nueva Autoridad figuraban las de “sancionar a las entidades del Sistema Nacional de Salud que incumplan con la normativa vigente” (inc. e), y entre las funciones, “implantar medidas correctivas” por cualquier “responsabilidad administrativa, civil o penal en la atención de salud [...]” (inc. f). Estas prerrogativas bien podrían justificar acciones y medidas orientadas al control y restricción de las luchas de los profesionales en salud y de otras manifestaciones de protesta, con el argumento de que se habría afectado el derecho a la salud pública (CEDLA, 2017a).

Lo peor es que en ese mismo momento se inicia el cambio de lo que era el INASES (Instituto Nacional de Seguridad Social) por una autoridad de fiscalización que fiscalizaba a todos, [...] que regulaba al sistema de la seguridad social y sistema público [...]. Algo totalmente incoherente, en contra del Código de Salud, en contra de la CPE. Y era algo que nosotros no podíamos aceptar (entrevista al presidente del Colegio Médico Departamental de La Paz, en octubre de 2018)¹⁹.

19 Todas las entrevistas citadas en esta investigación fueron realizadas por el autor.

La segunda disposición, el D. S. 3092, del 15 de febrero de 2017, estableció la “libre afiliación, desafiliación y reafiliación gradual en el seguro social de corto plazo” (art. único, párr. I), aplicable a las instituciones y empresas públicas en todos sus niveles. Esta norma, que fue elevada a rango de ley (Ley N° 922, de 29 de marzo de 2017), no tenía el propósito de velar por la integralidad y el fortalecimiento del seguro de salud de los trabajadores, sino buscar el control y la penalización de la huelga y de la organización sindical de una de las principales entidades de la seguridad social del país: la Caja Nacional de Salud (CNS) y, por ende, de las movilizaciones de los médicos en esta institución. Esto salta a la vista en una detenida lectura de la exposición de motivos de dicha norma:

Se ha advertido deficiente atención a los asegurados y constantes paros generales protagonizados por el sindicato de la Caja Nacional de Salud, que ponen en constante riesgo el acceso al derecho a la salud de la población asegurada lo que no permite cumplir con el precepto constitucional de garantizar y asegurar su atención con oportunidad, eficacia y calidad, por lo que es necesario que el Gobierno [...] asuma medidas para garantizar el acceso a la salud de sectores masivos de trabajadores (D. S. 3092: Exposición de motivos).

Este enunciado definía claramente el espíritu del decreto afín al interés del Gobierno: reprimir “legalmente” la acción colectiva del sindicato de profesionales en salud de

la CNS y, en general, de los profesionales afiliados al Colegio Médico, ante el fracaso de su intención de cooptar y subordinar a sus organizaciones y dirigentes principales.

A manera de hipótesis se puede afirmar que ambos decretos —junto con otra disposición promulgada y derogada en 2012 sobre la ampliación a ocho horas de la jornada de trabajo de los médicos— fueron acciones desplegadas por el Gobierno de Morales para desmovilizar y fracturar el movimiento de los médicos y de los profesionales en salud que, año tras año, particularmente desde 2012, constituyeron un bloque de oposición al régimen a partir de la crítica a la gestión, administración y financiamiento de los servicios de salud públicos y de la seguridad social de corto plazo. Así se explican las campañas de comunicación desarrolladas por el Gobierno para desprestigiar, descalificar y agredir a dirigentes y organizaciones, con un mensaje dirigido a confrontar a la población con los médicos por supuestos intereses antagónicos de estos con ella.

Un hecho que confirma esta hipótesis fue la promulgación del D. S. 3174, de 11 de julio de 2017, que suprimió el costo de los certificados médicos a nivel nacional y transfirió la responsabilidad de su emisión del Colegio Médico de Bolivia al Ministerio de Salud. Aparentemente, el propósito del Gobierno era poner a disposición de la población un certificado médico gratuito y accesible. Ante

el lógico rechazo y cuestionamiento de los dirigentes de los galenos colegiados, pudo transparentarse el verdadero propósito de la medida: enfrentar a los profesionales médicos y a sus organizaciones con la población a través de campañas comunicacionales de desprestigio.

Una muestra de la intención oficial fue la declaración a medios de prensa de la entonces ministra de Salud en sentido de que el Colegio Médico de Bolivia, antes de realizar un paro, debe “rendir cuentas” por la venta de los certificados médicos durante 46 años²⁰. Si bien la rendición de cuentas es un principio que transparenta las actividades de las organizaciones sociales y sindicales para con sus afiliados y la sociedad en general, el objetivo del Gobierno no fue precisamente promover este principio, sino simplemente buscar que la sociedad perciba que extender certificados médicos era una acción indebida, irregular y de beneficio para los médicos. Buscaba claramente sembrar dudas sobre el manejo de sus recursos por esta organización y desacreditar la movilización de los profesionales en salud.

Otra acción posterior que reconfirma la estrategia política del Gobierno de Morales contra el Colegio Médico de Bolivia fue

promover la creación de la Confederación de Médicos de Bolivia, una entidad paralela conformada principalmente por galenos formados en Cuba, con el solo objetivo de buscar debilitar las movilizaciones y demandas de los profesionales en salud.

La situación de la salud es la que más nos interesa a nosotros como profesionales. [...] hemos luchado como Colegio médico [para] que se respeten nuestros derechos, [...], como la jornada de 6 horas. Son conquistas adquiridas en gobiernos dictatoriales. [...] hoy en democracia no podemos permitir que esos derechos adquiridos [...] sean vulnerados. Segundo, está el hecho de no aceptar el paralelismo hacia lo que es el Colegio Médico, [...] crear una confederación no hace más que lastimar la Ley N° 3131 y no cumplir la norma establecida en el país (entrevista al presidente del Colegio Médico de La Paz, en octubre de 2018).

Tensiones y conflictos provocados por la Acción Popular

En mayo de 2017, la entidad matriz de los médicos convocó y realizó un paro —con gran participación de sus afiliados— en rechazo al D. S. 3174, que dispuso la emisión del certificado médico a cargo del Ministerio de Salud, y demandando además la abrogación de los D. S. 3091 y 3092. Para lograr atención sobre estas demandas, en

20 *Página Siete*, 19/05/2019, “Médicos piden anulación de 2 normas que chocan con la CPE”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/5/19/medicos-piden-anulacion-normas-chocan-138162.html>

un congreso nacional el Colegio Médico de Bolivia resolvió efectuar una huelga de 48 horas, el 17 y 18 de mayo de ese año, extendiendo la convocatoria a enfermeras y trabajadores administrativos de la salud pública. Según el presidente del Colegio Médico Departamental de La Paz, en entrevista con el autor, “esa movilización habría sido más fuerte porque las farmacias, los consultorios privados de odontólogos, fisioterapias, médicos y todos los profesionales del área de salud acataron el paro”. A la huelga se sumaron los sindicatos de maestros urbanos y los profesionales de gremios nacionales, como la Confederación de Profesionales de Bolivia, organización que, durante los días de conflicto, se declaró en estado de emergencia en apoyo a los profesionales en salud.

Ante estas movilizaciones, el Gobierno impulsó una Acción Popular a través de la Defensoría del Pueblo. En efecto, el 19 de mayo de 2017, luego de un proceso iniciado en febrero del mismo año, la Sala Civil Primera del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, mediante la Resolución 05/2017, concedió “en parte” la Acción Popular presentada por el Defensor del Pueblo, David Tezanos Pinto, junto con otros “terceros interesados”, como los ministros de Salud y de Trabajo, en contra de Aníbal Cruz, entonces presidente del Colegio Médico de Bolivia. El recurso, que es aplicable a todos los colegios departamentales de médicos afiliados a su ente matriz, determinó la prohibición

de realizar paros en el sector de la salud pública, estableciendo el “cumplimiento del deber de garantizar el derecho a la salubridad en condiciones de normalidad de todos los usuarios del Servicio de Salud Pública, por parte del Colegio Médico de Bolivia a tiempo de ejecutar su derecho a la huelga” (Sala Civil Primera del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, 2017).

De esta manera, la Sala Civil Primera sentenció que los médicos tienen derecho a realizar huelga, pero sin afectar la prestación de servicios de salud a la población boliviana. Esta sentencia no se puede cumplir porque la realización de una huelga supone la paralización de actividades; en el ámbito de la salud pública, la huelga implica la interrupción de los servicios de salud, con excepción de emergencias. En consecuencia, determinar que los médicos pueden efectuar paros sin afectar la normalidad de los servicios es una contradicción que solo buscó justificar la Acción Popular, aparentando el respeto del derecho a la huelga.

Como se señaló en el artículo mencionado líneas arriba (CEDLA (2017a), este instrumento legal interpuesto conjuntamente por autoridades públicas, como la entonces ministra de Salud, se define como una acción gubernamental, en el marco de buscar una subordinación absoluta de esta entidad judicial y de su autoridad principal a los intereses políticos del gobierno de Morales en su propósito de controlar y reprimir

las movilizaciones de los profesionales en salud.

La resolución calificó la huelga de los médicos como “un acto vulneratorio de los derechos colectivos”, pues resultaba “contrario al derecho a la [salud] pública como componente del derecho a la salud previsto en el artículo 35 de la Constitución Política del Estado”. Además, estableció que la huelga vulneró el artículo 38, parágrafo I de la Carta Magna, que dispone que “los servicios de salud serán prestados de forma ininterrumpida”. Entre otros argumentos expuestos, definió también que la huelga de los médicos incumplía determinadas normas de la legislación laboral nacional que, en efecto, restringen y sancionan este derecho en el sector de la salud pública.

Con esta sentencia se está coartando el derecho a la huelga, los ciudadanos no podemos estar en indefensión y una sentencia constitucional patrocinada por el Defensor del Pueblo que debería (más bien) hacer acciones contra el Gobierno que está afectando al derecho a la libertad (dirigente del Colegio Médico de Bolivia, en *Página Siete*, 30/05/2017).

La Acción Popular prácticamente nos estaba coartando el derecho a la protesta, el derecho a la reunión, el derecho a reclamar por algunas cosas y [...] al análisis crítico que nosotros podamos hacer como grupo,

hablando del sector de salud [...] y al derecho a una defensa justa [...] (entrevista a dirigente del Sindicato de Trabajadores de CORDES el 20 de mayo de 2017).

Si bien el gremio de los profesionales en salud no es un sindicato de trabajadores que pueda sustentar sus acciones en la legislación laboral y en el artículo 53 de la CPE —que reconoce el derecho a la huelga como facultad legal de los trabajadores—, los derechos a la protesta pacífica y a la libertad de expresión y los derechos de los defensores de derechos establecidos por la doctrina internacional de los derechos humanos son normas que protegen la acción colectiva de los galenos, y con mayor razón frente a acciones gubernamentales que atentan contra sus derechos y sus condiciones de trabajo. La huelga y la propia forma del sindicato trascendieron el ámbito obrero para irradiarse al ámbito de otros sectores laborales, como los de la clase media y no asalariados. En tal sentido, la huelga se convirtió en una medida general de protesta y de presión para la consecución de demandas sociales, concepto que interesa reivindicar en las luchas de los profesionales en salud.

Según el citado boletín del CEDLA (2017a), los argumentos que justificaron la medida impusieron, de hecho, una categorización y diferenciación de los derechos en el país, al priorizar el derecho a la atención de

salud²¹ respecto del derecho a la huelga y a la protesta, dejando de lado los principios de integralidad e indivisibilidad que dan sustento a los derechos humanos y a los derechos reconocidos en la CPE.

Al poner en segundo orden el derecho a la huelga y a la protesta, la Acción Popular cuestionó esos derechos; su vulneración por el Estado y los empresarios justificaba la realización del paro como una medida legítima que busca su respeto y cumplimiento o cambios en las condiciones de vida y trabajo de cierta fracción social. El mencionado boletín del CEDLA (2017a) destaca:

El argumento que el derecho a la salud y el acceso a los servicios de salud constituyen un derecho “difuso” porque comprende a una mayor e indeterminada población involucrada que carece de un medio o representación que reivindique sus derechos ante una amenaza o riesgo potencial, no es razón suficiente para propiciar en el país una cultura legal de discriminación de derechos.

Por otra parte, calificar al paro como “acto vulneratorio de los derechos colectivos” y “contrario” al derecho a la salud pública por interferir en la atención “ininterrumpida”

de los servicios de salud estableció un antecedente nocivo para el ejercicio de los derechos humanos y laborales colectivos, que contribuyó a su regresión en un contexto político adverso propiciado por el régimen de Morales.

Como bien se resalta en el mencionado boletín (CEDLA, 2017a), el Estado es, en primera instancia, el llamado a garantizar el derecho a la salud como la “función suprema y primera responsabilidad financiera” que la CPE le impone como obligación. Es decir que el Estado debe desarrollar todas las acciones necesarias para garantizar el respeto, la protección y la atención de los servicios de salud y, además, transformar los determinantes socioeconómicos en beneficio de la salud y el bienestar integral de la población.

Por otra parte, la aprobación de la Acción Popular contribuyó a reforzar la visión del Gobierno y de los empresarios capitalistas de que la huelga en general, y específicamente en el sector de la salud pública, es un acto ilegal que perjudica a la economía nacional, a los intereses de la población y, particularmente, a la atención de la salud

21 El presidente Morales señaló en su cuenta de Twitter: “Destacamos la labor del Defensor del Pueblo, David Tezanos, en defensa del derecho a la salud de los bolivianos” (*La Razón*, 30/05/2017). Asimismo, el Defensor del Pueblo se vanaglorió manifestando que “Se trata de una resolución histórica y un logro para el pueblo, desde el pueblo” (Pamela Pumacahua en *Página Siete*, 30/05/2017, “TCP: Médicos podrán hacer huelga sin perjudicar a la gente”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/5/30/tcp-medicos-podran-hacer-huelga-perjudicar-gente-139393.html>).

de las personas. Con esta disposición, se proyectó el punto de vista de que la huelga es un delito²², que debe ser sancionado penalmente con la detención de los dirigentes como los principales promotores, olvidando que cualquier acción colectiva emerge de las resoluciones adoptadas por un conjunto de trabajadores en una asamblea o en un congreso. Con la medida se apuntó a individualizar la “falta o el delito” como un método de amedrentamiento y represión de la acción sindical o colectiva.

En la historia de las luchas de los trabajadores de la salud pública hubo varios paros, generalmente debido a que se vulneraron sus derechos laborales, pero también demandando la mejora de los servicios de salud —infraestructura, equipos e insumos médicos, mayor número de ítems y cambios en la administración de los establecimientos de salud—, lo que añadió un rasgo particular a las movilizaciones del sector, que asumieron la defensa y mejora de la salud pública como parte de sus reivindicaciones principales.

La Acción Popular [...] manifiesta de que no tenemos derecho a la huelga cuando

se perjudica el derecho de otras personas. Pero no estuvimos peleando un derecho nuestro, [...] estuvimos peleando un derecho colectivo: la salud del pueblo boliviano (entrevista a dirigente de la Federación de Sindicatos de Ramas Médicas de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

Ante el rechazo creciente de los galenos, profesionales en salud y otros sectores laborales, como el Magisterio Urbano, y con el objetivo de relativizar los alcances de la medida, el Defensor del Pueblo señaló en un comunicado que la Acción Popular:

No les va a afectar a los maestros, a otro tipo de sectores, [...] tiene un carácter excepcional, no habría norma jurídica para amparar otro tipo de acción popular o ampliar el alcance de la Acción Popular a otros sectores. Esto solo puede afectar al sector de salud [...], el derecho a la huelga no puede ni será afectado en ningún otro sector de la sociedad boliviana²³.

Agregó, además, que el fallo “no sienta precedente en materia de huelga a otros sectores”. Estas aclaraciones no tuvieron ningún impacto en los profesionales de la salud; por el contrario, reafirmaron el rechazo de este sector y de otras fracciones de trabajadores, que vieron en la Acción Popular un método

22 Según el abogado de la Defensoría del Pueblo, Fernando Zambrana, “No pueden convocar a un paro porque tienen que garantizar el derecho a la salud”, y advirtió que si no cumplen el fallo estarían cometiendo un delito y los dirigentes podrían ser remitidos al Ministerio Público (*La Razón*, 29/05/2017).

23 ERBOL, 02/06/2017, “Defensor dice que no afectará huelgas de otros sectores con Acción Popular”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/social/02062017/defensor_dice_que_no_afectara_huelgas_de_otros_sectores_con_accion_popular

de penalización de la huelga, de la protesta y de la labor de los dirigentes en general. Tal como se enfatiza en el boletín del CEDLA (2017a), la acción popular es un recurso que puede ser utilizado en contra de cualquier sector laboral movilizado, bajo el argumento de que la huelga afecta a otros derechos colectivos unilateralmente definidos como “fundamentales”, de “interés social” o “difusos”. La Acción Popular es imprescriptible e intemporal, por lo que podría permanecer en el tiempo como un referente de control y represión de cualquier paro de los trabajadores asalariados y de otros sectores sociales no asalariados²⁴. En términos jurídicos, se habría sentado jurisprudencia en desmedro de los derechos de los trabajadores.

Médicos y trabajadores frente a la Acción Popular

Al calificarse la Acción Popular como una medida que afectaba a todos los sectores laborales, se consideró necesaria una movilización más decidida de estos, más allá de simples manifestaciones de solidaridad. Así lo entendieron las dirigencias de la COB²⁵

y de otras organizaciones laborales —la Central Obrera Departamental de La Paz, la Confederación de Trabajadores del Magisterio Urbano de Bolivia, la Federación de Trabajadores del Magisterio Urbano de La Paz y el Sindicato de Trabajadores de la Caja Nacional de Salud, para mencionar a algunas organizaciones que manifestaron públicamente su posición de rechazo a la disposición legal—, que se declararon en estado de emergencia y convocaron a movilizaciones (ERBOL, 05/06/2017).

Esta posición común impulsó la conformación de una alianza entre varias organizaciones, denominada Pacto Intersindical, que posteriormente fue determinante para enfrentar de manera colectiva al nuevo Código Penal promulgado por Morales:

Todas las organizaciones: médicos, campesinos, maestros, fabriles y juntas vecinales, nos hemos reunido y hemos conformado el Pacto Intersindical e Interinstitucional por la Defensa de las libertades democráticas de los bolivianos, para preparar una gran lucha

24 En junio de 2017, el alcalde paceño, Luis Revilla, declaró públicamente que, de mantenerse “el acoso a la ciudad de La Paz con marchas, paros y bloqueos de vías”, acudiría al Defensor del Pueblo para solicitar que interponga una acción en contra de dirigentes vecinales (ERBOL, 06/06/2017. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/regional/06062017/revilla_piensa_acudir_al_defensor_ante_acoso_de_bloqueos_y_paros_en_la_paz). Si bien el anuncio no llegó a mayores, quedó claro que cualquier autoridad o persona podría utilizar este recurso.

25 En un pronunciamiento (01/06/2017), la COB señaló que “[...] condena y pide a todas las organizaciones sindicales del país cerrar filas y enfrentar esta dura acción y nefasto fallo abusivo e inconstitucional, leonino y fascista que pretende callarnos, someternos, [...] criminalizarnos y encarcelarnos a través del temor y amedrentamiento judicial, amenazando con la cárcel [...]”. Calificó al Defensor del Pueblo de entonces como “Defensor del patrón” (*La izquierda diario*, 03/06/2017, “Javo Ferreira: ‘Al atacar el derecho de huelga emulan al gonismo al banzerismo’”).

en contra del fallo de la Acción Popular que presentó el Defensor del Pueblo y así reivindicar el derecho a la protesta (entrevista a dirigente del magisterio paceño, *Página Siete*, 06/06/2017).

La opinión expresada por el dirigente del magisterio, coincidió con la posición general de que la Acción Popular vulneraba las huelgas de todos los trabajadores. Este recurso no era aislado y circunstancial; era parte de la política del Gobierno para penalizar cualquier manifestación y movilización de la clase trabajadora recurriendo a diversos medios:

Cuando el Gobierno anunció la Acción Popular contra los médicos, habíamos visto que no era una acción aislada en sentido de hacernos creer [...] que estaban penalizando el derecho a la huelga de los médicos porque estarían cuidando la salud de la población. Nosotros, cuando conocimos [...] la Acción Popular, la relacionamos con su política general, orientada a penalizar todo tipo de protesta, de organización unitaria de los trabajadores que utiliza la acción directa para reclamar sus derechos. En esa medida, si penalizaba a los compañeros de salud a título de que la salud es un derecho, de forma inmediata el magisterio iba a estar incluido en la penalización de la huelga (entrevista a dirigente del magisterio urbano de La Paz, en octubre de 2018).

Esta visión general del carácter de la medida rechazada por ser parte de la orientación antisindical del Gobierno habría determinado, según el dirigente mencionado, la decisión del sector del magisterio urbano paceño de ser parte de la alianza con los profesionales en salud y con otras organizaciones laborales, para enfrentar las acciones del régimen en contra de los derechos colectivos de los trabajadores. Para este dirigente, el decreto que pretendió anular la jornada de seis horas para los profesionales médicos, junto con la ley de empresas públicas, que específicamente prohibió la sindicalización en estas compañías, eran ejemplos claros de la vigencia de una política gubernamental contraria a los derechos colectivos de los trabajadores.

[...] lo que correspondía era no apoyar solo por solidaridad o por un apoyo desinteresado, sino incorporarnos a la lucha unitaria de todos los trabajadores, [...] para reivindicar el derecho a la huelga y a la protesta. [...] Fue el punto de partida con el cual nosotros hicimos un pacto con el sector de salud para defender las conquistas que tenemos como profesionales y como trabajadores. [...] Estábamos convencidos de que la lucha de los médicos por preservar y mantener las seis horas de trabajo, la lucha por evitar la penalización de la huelga con la Acción Popular, no era una obligación solo de los médicos o de los maestros, sino que debería ser una lucha unitaria de todos los trabajadores porque estamos viviendo la

destrucción física de nuestros sectores con la tremenda precarización y flexibilización laboral [...] (entrevista a dirigente del magisterio urbano de La Paz, en 2018).

Asimismo, se conformó el Comité Nacional de Salud (CONASA), liderado por el Colegio Médico de Bolivia e integrado por varios colegios departamentales de médicos de diferentes especialidades y de licenciadas en enfermería con el objetivo de exigir la renuncia del Defensor del Pueblo y la abrogación de los D.S. 3091 y 3092, que ya habían motivado movilizaciones de rechazo. Esta instancia interinstitucional tomó mayor protagonismo en las luchas contra el Código Penal.

Algunas de las organizaciones laborales estatizadas por el Gobierno, como la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), a propósito de los alcances de la medida, manifestaron de manera ambigua que no permitirían la vulneración de los derechos a la lucha sindical, pero tampoco aceptarían “que los médicos paren el rato que les dé la gana”²⁶, posición esta última que es la que en realidad le interesaba remarcar.

La Acción Popular no frenó las movilizaciones de los profesionales en salud. Luego del primer impacto que tuvo la disposición legal al impedir la huelga de 48 horas planificada en demanda de la abrogación de los D. S. 3091 y 3092, el Colegio Médico de Bolivia y los gremios departamentales y sectoriales determinaron que sean los sindicatos de base del sector o las instancias de articulación creadas en el conflicto, las que convoquen a paros y protestas, con el fin de evitar posibles sanciones penales en contra de los dirigentes nacionales o departamentales.

Nosotros [...] no podíamos sacar ninguna nota de huelga. [...] ¿Qué decidimos? Que los colegios profesionales nacionales y departamentales no saquen ningún comunicado ni convoquen, sino que sea el Consejo Médico Nacional y los consejos médicos departamentales o, en su caso, los sindicatos. [...] O sea, todo el mundo tiene derecho a la huelga excepto los profesionales en salud [...]. Y obviamente, tuvimos que hacerlo con mucho cuidado, pero no bajamos los brazos. Creo que cada día era mayor el compromiso latente de salir a la calle, de defender la salud del pueblo boliviano y de defender la libertad de acción en las condiciones de trabajo que vivimos

26 ERBOL, 05/06/2017, “Sindicatos articulan movilización contra Defensor”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/social/05062017/sindicatos_articulan_movilizacion_contra_defensor

(entrevista a dirigente de FESIMRAS de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

Las marchas efectuadas tuvieron la participación activa de los estudiantes de la Facultad de Medicina de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), que se convirtieron en los aliados naturales de los trabajadores médicos, tal como ocurrió en las jornadas de resistencia al decreto que intentó anular el derecho a la jornada de seis horas de trabajo en el estrato médico. Estas movilizaciones callejeras terminaron de dar forma y consistencia a una emblemática acción colectiva del sector, con el nombre de “la marcha de los mandiles blancos”²⁷, recurso que posteriormente fue vital en la lucha contra el nuevo Código Penal.

Las movilizaciones sumaron a otras organizaciones sociales que manifestaron su apoyo a la lucha de los profesionales de la salud, y que confluyeron más adelante en la “marcha de la paceñidad” y en un cabildo en defensa de la salud de la población y en contra de las acciones promovidas por el Gobierno de Morales en desmedro del derecho a la salud, a la protesta y a la huelga de los trabajadores. El cabildo, llamado Pacto de Lucha por la Paceñidad, resolvió exigir

la renuncia del Defensor, por ser “enemigo de los trabajadores, por plantear una injusta y antidemocrática Acción Popular”, ya que, en todo caso, correspondía que esta instancia demandara al Gobierno por promover acciones contrarias al derecho a la salud de la población.

En junio de 2017, el Sindicato de Ramas Médicas de Salud Pública de La Paz (SIRMES La Paz) propició un paro general indefinido en cumplimiento de las resoluciones de un ampliado de esta organización. Se exigió al Gobierno la abrogación del D. S. 3091 y de la Ley N° 922 (de libre afiliación y desafiliación al seguro de salud en el sector de la salud pública), y la inclusión de los profesionales médicos en la LGT, demanda de larga data. También se exigió que el Gobierno otorgue para salud un mínimo del 10% en el presupuesto general del Estado, así como la renuncia de la ministra de Salud y del Defensor del Pueblo por impulsar la Acción Popular²⁸.

La aprobación del recurso legal afianzó la estrategia y el discurso políticos del Gobierno en su objetivo de anular la resistencia y lucha de los profesionales en salud, considerados “enemigos del proceso de cambio”.

27 *Página Siete*, 08/06/2017, “Médicos marchan y Gobierno los acusa de ‘negociar’ con la salud”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/6/8/medicos-marchan-gobierno-acusa-negociar-salud-140422.html>

28 *Página Siete*, 27/06/2017, “Médicos acatan a medias paro indefinido, pese a prohibición”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/6/27/medicos-acatan-medias-paro-indefinido-pese-prohibicion-142501.html>

En este sentido, autoridades con poder de decisión del Gobierno y el propio Morales efectuaron varias declaraciones públicas desprestigiando el trabajo de los médicos y sugiriendo acciones en contra de este sector. En una de estas declaraciones, el exmandatario sostuvo que:

[...] con nuestros movimientos sociales estamos decidiendo que en los nuevos hospitales de segundo, tercer y cuarto nivel *ya no van a trabajar médicos que tienen su clínica privada*. [...] Yo tengo toda la información, [estos médicos] *prefieren parar a la salud pública* para que esa gente que tenía que ser atendida [...] se vaya a la clínica privada, obligado; y ese médico que trabaja a ambos lados, público y privado no pierde nada; *gana mejor todavía con el paro* [el resaltado es nuestro]²⁹.

En la misma línea, la entonces ministra de Salud afirmó, de manera aún más agresiva:

Hacen paros, *incitando a movilizaciones*, pero en Bolivia también existimos médicos y médicas que trabajamos por nuestro pueblo [...], hacemos atenciones gratuitas, *no traficamos pacientes del público al privado*, y estamos trabajando en fin de semana [...]

por la salud de la gente, eso es lo que necesita el sistema nacional de salud, trabajo y más trabajo [el resaltado es nuestro]³⁰.

No solo hacia los galenos, sino también hacia los sectores laborales considerados “opositores” y “proimperialistas” por ser críticos a las políticas gubernamentales, la estrategia de descalificación fue aplicada de manera constante, junto con acciones de estatización y subordinación de las organizaciones laborales a través de la cooptación y corrupción de sus dirigentes.

Las luchas de los profesionales en salud contra los decretos cuestionados y contra la aprobación de la Acción Popular generó algunas debilidades en el sector, probablemente como efecto de las presiones tanto del Gobierno, como de la población, que reclamaba la pronta solución del conflicto. En efecto, como resultado de las negociaciones que se retomaron los primeros días de julio de 2017, dirigentes del Colegio Médico de Bolivia y autoridades del Ministerio de Salud suscribieron un preacuerdo en torno a la situación de la seguridad social de corto plazo, el reconocimiento por ambas partes del rol rector del Ministerio de Salud, el levantamiento de las medidas de lucha de

29 *Página Siete*, 02/07/2017, “Médicos dueños de clínicas no trabajarán en nuevos hospitales”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/7/2/medicos-duenos-clinicas-trabajaran-nuevos-hospitales-143134.html>

30 *Página Siete*, 02/07/2017, “Médicos dueños de clínicas no trabajarán en nuevos hospitales”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/7/2/medicos-duenos-clinicas-trabajaran-nuevos-hospitales-143134.html>

los profesionales en salud y el cese de las medidas persecutorias contra los dirigentes del sector que alienten movilizaciones³¹. Las normas rechazadas fueron consideradas parcialmente en el acuerdo, lo que mantuvo la pretensión del Gobierno para fiscalizar y controlar todo el sistema nacional de salud.

El preacuerdo fue cuestionado y rechazado por varias organizaciones filiales del Colegio Médico de Bolivia, que manifestaron que la solución del conflicto pasaba por la abrogación de los D. S. 3091 y 3092, por lo que decidieron continuar con las movilizaciones y sumarse al paro convocado por la COB en reclamo del ajuste de tarifas del servicio de electricidad y en rechazo de las normas cuestionadas y de la Acción Popular³².

La Acción Popular no cumplió con su propósito político de desmovilizar a los profesionales en salud, pero la resistencia de médicos y de otros sectores laborales tampoco logró invalidarla, por lo menos en un primer momento de sus luchas en contra de dichos decretos. Fueron abrogados, finalmente, en otro momento más explosivo de las luchas de los profesionales en salud en contra de la aprobación del nuevo Código Penal.

Lecciones de la Acción Popular

El Estado capitalista, independientemente del tipo de régimen gobernante en Bolivia, desplegó en contra de las luchas y métodos de lucha de los trabajadores una serie de acciones generalmente represivas y violentas, además de normas legales restrictivas, sin importar si estas vulneraban los derechos conquistados por los trabajadores o ponían en duda las propias disposiciones de la superestructura capitalista a favor de ellos. La Acción Popular es un pequeño ejemplo del uso de un instrumento legal por el Gobierno de Morales para penalizar la huelga y la labor de los dirigentes, en sintonía con la lógica de la clase dominante, que ve un riesgo serio para sus intereses económicos y políticos, las movilizaciones y el levantamiento de los trabajadores.

En esta ocasión fue el turno de una fracción de la clase media asalariada y de profesionales independientes del sector de la salud —cuya lucha contra las políticas públicas de salud estaba en ascenso— de sufrir la represión mediante una medida que, en apariencia, buscaba la protección del derecho a la salud de la población. La respuesta, como ocurrió en las luchas obreras y de los sectores

31 *La Razón*, 05/07/2017, “Gobierno y médicos firman preacuerdo y se prevé el cese de las medidas de presión”.

32 *La Razón*, 07/07/2017, “Médicos ratifican que solo la abrogación de las normas observadas dará solución al conflicto de salud”. Los dirigentes de la entidad matriz de los médicos señalaron que no participarían en el paro convocado por la COB.

populares, no consistió solamente en buscar procedimientos legales de defensa, sino, esencialmente, en resistir con acciones directas y de movilización de las bases, que es donde reside la fuerza de los trabajadores y donde radica el éxito de cualquier estrategia que contemple la participación de las organizaciones y afiliados de base.

[...] nosotros hemos hecho nuestra representación en Sucre, juntamente con otras organizaciones, y hemos conseguido que el Tribunal de Sucre en algún momento nos dé la razón. Cuando dijeron que ya no es posible que nos coarten el derecho a la huelga, [...] ahí fue que empezamos nuevamente a organizarnos [contra] la Acción Popular y a convencernos de que nuestra fuerza está en nosotros mismos, en lo que podemos hacer en las calles (entrevista con dirigente de la Federación de Sindicatos de Ramas Médicas de la Caja Nacional de Salud, en octubre de 2018).

Entre las lecciones principales de la resistencia contra la Acción Popular figura el convencimiento de los profesionales en salud y de sus organizaciones sobre la importancia de la unidad en la lucha a partir de objetivos comunes, así como el acatamiento unitario de las resoluciones colectivas frente a la pretensión del Gobierno de dividir al sector con negociaciones particulares, la intimidación a sus dirigentes y el despliegue de campañas mediáticas de descalificación y de confrontación con la población. Otro aprendizaje valioso fue la construcción de redes de solidaridad y articulación con otras

organizaciones laborales, que tomaron como suyo el rechazo a la Acción Popular. Finalmente, el haber logrado mantener a toda costa la independencia política sindical de las organizaciones fue, sin duda, una de las virtudes importantes de las luchas de los galenos en un escenario de organizaciones subordinadas y estatizadas.

La lucha contra el Código del Sistema Penal

El proyecto de ley de reforma del Código del Sistema Penal y su posterior promulgación agudizó la lucha de los profesionales en salud contra estas medidas promovidas por el Gobierno. Esta lucha —que fue contenida por un tiempo con la medida de la Acción Popular— alcanzó mayores dimensiones al lograr articular un movimiento nacional, no solo porque los gremios de médicos y de profesionales en salud sumaron activamente a sus filiales departamentales y regionales, sino también porque varios sectores sociales, entre asalariados y no asalariados (“gremiales”, transporte pesado internacional, iglesias evangélicas y otros profesionales), fueron parte de la rebelión contra el Gobierno de Morales en vehemente rechazo a muchos artículos de esta norma. Se compartía un gran objetivo común: derogar el nuevo Código del Sistema Penal. Un movimiento que, entre paros, marchas, bloqueos y estados de emergencia, puso en apuros al régimen, que durante todo el conflicto insistió en las bondades del

proyecto de ley y que finalmente terminó promulgando:

Tuvieron que pasar algunos meses de estar amarrados de manos. Pero vimos cómo podíamos empezar a luchar con relación al próximo problema que se venía, que era el Código Penal. Y creo que los profesionales ahí demostramos que teníamos ideas mejores y cosas mejores que pensar y también estrategias mejores para ir en contra de una decisión que era anticonstitucional y que realmente privaba derechos (entrevista a dirigente del Colegio Médico de La Paz, en septiembre de 2018).

La lucha desnudó una vez más el propósito del Gobierno de controlar y reprimir la protesta de ciertos sectores sociales no cooptados, como el de los médicos, esta vez a través de penalizar las tareas principales del oficio de estos profesionales, imponer determinados criterios punitivos por encima de cualquier estatuto o procedimiento fijado por el propio sector y desconocer los derechos humanos de los posibles sancionados —como el derecho al trabajo, a un salario o remuneración, a la presunción de inocencia y al establecimiento de un juicio justo en caso de haber indicios de la falta cometida.

La Ley N° 1005 del Código del Sistema Penal fue promulgada por el entonces Vicepresidente Álvaro García Linera el 15 de diciembre de 2017 —en reemplazo del Código Penal que estuvo vigente desde 1972, como parte de los denominados Códigos Banzer impuestos durante la dictadura militar del general Hugo Banzer—, esgrimiendo diferentes argumentos³³. La norma fue promulgada con pocos ajustes, que no alteraron los artículos cuestionados y rechazados por los profesionales en salud y por otros sectores, que paulatinamente fueron descubriendo en el proyecto de ley cláusulas que criminalizaban su trabajo.

La lucha contra el Código comenzó cuando el proyecto de esta ley se analizaba “en grande” en la Cámara de Diputados, y en parte ya era de conocimiento público:

Comenzamos a observar todo lo referente a la salud. Ahí vimos muchos problemas en los cuales se involucraba y se dañaba el acto médico. Con las sanciones que se daban, una económica, que era la reparadora, una penal, que era cárcel, y una que correspondía a la suspensión del ejercicio profesional, la práctica médica se había convertido en un riesgo que dañaba al mismo profesional³⁴.

33 Para la aprobación de la ley se tomó en cuenta, entre otras justificaciones, un informe del Comité Civil de Lucha Contra la Negligencia Médica, que reveló que en los últimos 25 años se registraron en Bolivia 5 mil casos de mala praxis, y que solo 5% tuvieron una solución legal favorable a las víctimas, luego de engorrosos procesos judiciales (HispanTv, 25/12/2017).

34 *Página Siete*, 01/2018, “La abrogación del Código Penal: respeto al pueblo y un retroceso, a la vez”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/ideas/2018/2/4/abrogacin-cdigo-penal-respeto-pueblo-retroceso-168595.html>

En este contexto, los dirigentes del Colegio Médico de Bolivia dieron a conocer al Gobierno, en principio, su rechazo del artículo 205 de la norma, que establecía duras sanciones para la práctica médica bajo el concepto de “daño a la salud o integridad física por mala práctica”. Posteriormente, demandaron su abrogación de la disposición legal.

De acuerdo con los dirigentes del gremio médico, el artículo mencionado establecía de inicio la culpabilidad de la persona vinculada a la atención de los servicios de salud, pues se le atribuía que en el desempeño de su trabajo buscaba con premeditación “causar daño a la salud o integridad física de otra persona”. Los dirigentes argumentaron que un profesional médico está sujeto al juramento hipocrático, a la Ley N° 3131, Ley de Ejercicio del profesional médico, de 2005, y a su reglamento, el D. S. 28562, que determinan entre otros aspectos, las auditorías médicas (internas y externas) en caso de “fallas” en la atención de servicios de salud, además de la “canalización de denuncias y reclamos” de los pacientes a través de “departamentos de gestión de calidad, enseñanza e investigación”. El objetivo de todo lo anterior es prevenir, corregir y emitir un dictamen respecto al acto médico sujeto de reclamo o denuncia. Asimismo,

debería crearse un instituto médico de conciliación y arbitraje, para regular la relación del conflicto médico-paciente y sus controversias. Además, señalaron que los médicos cuentan con un Código de Ética, protocolos médicos, reglamentos y funciones ineludibles que delimitan y regulan su desempeño en todos los subsectores del sistema nacional de salud.

El simple hecho de ubicar la fiscalización de la práctica médica en el Código Penal es un insulto a la dignidad profesional. El médico, al elegir su profesión, ya muestra una vocación al servicio del cuidado de la salud y trabaja enmarcado en un Código de Ética respetable y respetado. [...] mientras un Código de ética alienta y supera la labor profesional, el Código Penal se aprueba para castigar a los criminales, condena a los que matan, a los que roban, a los que engañan. Hay pues una diferencia abismal entre ambos códigos. El actual régimen, a pesar de haber recibido iniciativas valiosas para aprobar códigos de ética, no lo ha hecho porque su orientación totalitaria le hace preferir la sanción punitiva a la pedagogía institucional. [...] Hemos retrocedido a la palmeta escolar que se impone sobre la pedagogía³⁵.

Ya en el art. 204 del Código en cuestión asomaba la penalización de la “denegación de servicio en casos de emergencia”, sancionada con dos a cuatro años de prisión y la

35 Véase: Javier Torres-Goitia, “El conflicto médico y la ética profesional”. Disponible en: <https://www.facebook.com/javier.torresgoitiat/posts/1520248648070351>

inhabilitación, atribuyendo fundamentalmente al personal de salud la comisión de esta falta, como si se debiera a una decisión individual e intencional, dejando de lado las causales externas vinculadas a las condiciones precarias de gran parte de los servicios de salud en todos los niveles de atención.

Asimismo, se argumentó que el objetivo recortador de un médico es salvaguardar la salud de las personas, y no causarles daño como un fin premeditado y con intereses personales de cualquier naturaleza. Si un médico o un profesional en salud cometiera una falta comprobada, esta obedece, en todo caso, a diferentes razones que el propio artículo señala como descuido, “imprudencia” e “impericia”, y no a un fin “perverso” preconcebido o premeditado de provocar daño o muerte, como si se tratara de un delincuente. Estos argumentos llevaron al Colegio Médico de Bolivia y a sus afiliados a calificar la norma como un instrumento de criminalización de la práctica y del oficio médico. Esto despertó la preocupación y el rechazo de los profesionales en salud en general, e incluso de los trabajadores en salud (manuales, de servicios y administrativos) que se sumaron posteriormente con movilizaciones sectoriales.

Hasta donde se conoce, ninguna fracción obrera o sector laboral o social del país se vio afectado por la criminalización de su trabajo u oficio, expresada en fuertes y múltiples sanciones. Además de la privación de libertad

de dos a cuatro años cuando el acusado haya causado “lesiones graves o gravísimas”, y de tres a seis años cuando haya provocado la muerte de una persona, el Código, determinó otras penas, como “la reparación económica” del daño causado, la “inhabilitación” del inculpado para ejercer su profesión, actividad u oficio o la pérdida de su fuente laboral y de ingresos, así como el “cumplimiento de instrucciones judiciales” que, al no quedar especificadas en la norma, podrían estar sujetas a la voluntad y al libre arbitrio de los jueces de turno, probablemente en consonancia con los intereses del Gobierno de turno.

Hay que tomar en cuenta de que [el Código Penal] sataniza la acción del médico [...]. Obviamente, ninguna persona vende sus oficios para hacer daño al otro, a no ser que haya una premeditación para cometer con dolo una acción que está pensando hacer. Pero en el caso del médico, del trabajador en salud, eso no existe. Tratamos de brindar atención con el cien por ciento de calidad y calidez, que son preceptos de la seguridad social y que prácticamente todos los sistemas de salud van adoptando. Tratamos de que nuestros médicos puedan satisfacer la demanda de la sanación física. Y no solamente física, tal vez hasta psicológica y espiritual que necesita la persona (entrevista con dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Caja CORDES, en septiembre de 2018).

Lo que terminó de recargar las sanciones y, al mismo tiempo, de calificar la práctica médica como potencialmente delictiva, fue la determinación de que la reclusión

puede ser mayor en un tercio si la culpa del acusado fuera “temeraria”, sin precisarse la definición de este tipo de comportamiento o conducta. Esto podría dar lugar a recalificar la falta como un hecho doloso, e incluso como asesinato; es decir que, simple y llanamente, la “negligencia médica” se convertiría en delito penal, individualizando el hecho y sin considerar las limitadas condiciones de infraestructura, de equipamiento y de trabajo en que se desempeñan los médicos. Tal como señalaron algunos dirigentes del gremio, ni los peores

delincuentes son objeto de este tratamiento en el país.

[...] hemos manifestado que el Código Penal únicamente quiere meter a los médicos a la cárcel. Nos iban a meter a la cárcel, íbamos a tener que pagar e indemnizar a la gente y nos iban a quitar el título, ¿Y las condiciones de trabajo? No se habló nunca (entrevista con el secretario ejecutivo de FESIMRAS de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

El nuevo Código Penal estaba dando carta abierta para que el paciente tenga la

Ley 1005, Código del Sistema Penal

“ARTÍCULO 205. (DAÑO A LA SALUD O INTEGRIDAD FÍSICA POR MALA PRÁCTICA).

I. La persona que, en el ejercicio de su profesión, oficio o actividad, cause daño a la salud o integridad física de otra persona, por infracción a un deber objetivo de cuidado, por imprudencia, negligencia, impericia, inobservancia de los protocolos, reglamentos o los deberes inherentes al ejercicio de su profesión, oficio o actividad, será sancionada con reparación económica y cumplimiento de instrucciones judiciales.

II. La sanción será de prisión de dos (2) a cuatro (4) años, reparación económica e inhabilitación, si a consecuencia de la acción culposa se causa lesiones graves o gravísimas; en tanto que, la sanción será de prisión de tres (3) a seis (6) años, reparación económica e inhabilitación, si se causa la muerte.

III. Las sanciones previstas en los Parágrafos precedentes, serán agravadas en un tercio, tanto en el mínimo como en el máximo, si la culpa es temeraria.

IV. Quedará exenta de responsabilidad penal cuando:

a) En el caso concreto, hubiera tenido influencia determinante en la producción del resultado, la carencia de medios técnicos indispensables y vinculados de manera directa con el ejercicio de la profesión; o,

b) El resultado sea consecuencia directa de riesgos, reacciones o resultados desfavorables, inmediatos o tardíos de imposible o difícil previsión dentro del campo de la práctica de las profesiones de salud, al prescribir o efectuar un tratamiento o procedimiento médico.

V. No constituirá infracción penal cuando el ejercicio de la profesión, oficio o actividad no implique una posición de garante respecto de la salud o la integridad física.

VI. Las circunstancias descritas en el presente Artículo, podrán ser acreditadas por las partes, a través de los medios de prueba técnicos, científicos, imparciales, idóneos y pertinentes previstos en este Código o en leyes vigentes y por cualquier otro medio lícitamente obtenido”.

posibilidad de poder acusar de todo y nada al médico, y con eso chantajearlo, y para que el médico esté a la defensiva. Ya no habría esa sana relación médico-paciente que debería haber. En cualquier momento la gente podría acusar de lo que quisiera para llevarlo a la cárcel, y lo iban a dejar sin derecho a ejercer, sin derecho al debido proceso, porque la parte de salud no es una ciencia exacta, es una ciencia de probabilidades [...] (entrevista con la secretaria general de FESIMRAS, Caja Nacional de Salud, en octubre de 2018).

La norma dejaba a los profesionales en salud en situación de alta vulnerabilidad ya que —si bien podrían apelar la acusación y presentar las evidencias de su inocencia— la forma en que estaban redactados los términos del artículo no eran taxativos y claros, y podrían prestarse a la interpretación subjetiva de los jueces. Estos, en el contexto político de subordinación del Poder Judicial al Gobierno de Morales, podrían emitir sentencias en contra de un dirigente o profesional bajo el preconcepto de que toda práctica médica puede derivar en la comisión de una infracción o de un delito.

Si bien en su parte final el artículo contenía ciertas exenciones relacionadas a factores externos y riesgos que incidirían en el hecho juzgado y que podían ser utilizadas a favor de los inculcados para demostrar que no cometieron infracción alguna, estas no dejaban de tener como sustento la presunción de culpabilidad de los médicos y de todas las personas que participaran en la prestación de servicios de salud.

En estas exenciones se reconocía de manera contradictoria lo estipulado en la parte central del art. 205 del nuevo Código Penal sobre la existencia de factores externos, como la “carencia de medios técnicos indispensables” para el trabajo médico o “riesgos y reacciones” de “difícil previsión” en el campo de la práctica médica que podrían influir o alterar el resultado de una atención médica. Precisamente, entre los argumentos para rechazar el artículo se mencionaron aquellos relacionados a la crisis del sistema nacional de salud, que impedía contar con las condiciones adecuadas de infraestructura, equipos e insumos médicos, y que podrían provocar hechos lamentables. En este marco, por ejemplo, la línea que separa la pericia de la impericia o la responsabilidad de la irresponsabilidad y negligencia es muy delgada, e incluso subjetiva.

En este sentido, la lucha de los profesionales en salud contra el nuevo Código del Sistema Penal terminó por revelar la

situación crítica de los establecimientos de salud pública, carentes del apoyo y financiamiento necesarios del Estado para su funcionamiento óptimo y sostenible. En este contexto, poner en vigencia un artículo y un código que criminalizaba la práctica médica era invisibilizar la realidad crítica de los servicios de salud en el país y los determinantes socioeconómicos de la salud, buscando centrar la atención pública en la negligencia médica como el problema principal.

[...] al médico lo estaban llevando a la guillotina, como en la Inquisición; ya estaban criminalizando el acto médico sin saber si el paciente estaba en condiciones, si estaba desnutrido, qué problemas tenía, que otras enfermedades tenía para haber muerto en un quirófano o si tenía alergia a la anestesia. Ya nomás al médico querían llevarlo preso. [...] porque si no hay recursos humanos, no es culpa del médico, es culpa de la autoridad que está manejando esa institución, que no hace el requerimiento necesario y no realiza un plan. No se soluciona con la construcción de hospitales; tiene que haber equipamiento, recursos humanos, todo un proceso, no es nomás alegremente hacer las cosas (entrevista con la secretaria general de FESIMRAS de la Caja Nacional de Salud, en septiembre de 2018).

La negligencia significa tener un proceso; nosotros, las autoridades de salud nunca nos hemos negado a que nos procesen.

Pero que haya un justo proceso. Y el justo proceso está, pues, en defenderse en libertad. También en los tiempos perentorios. Y que, mientras no salga una conclusión, no somos culpables, somos inocentes. Lo que ellos querían es, de inicio, vernos adentro [encarcelados] como culpables. Como lo han hecho con el doctor Fernández en el caso del bebé Alexander³⁶ (entrevista con el secretario ejecutivo de FESIMRAS de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

Por lo menos 15 artículos, incluyendo el 205, fueron observados y rechazados por varios sectores laborales y sociales (arts. 88, 101, 107, 137, 157, 174, 205, 209, 215, 245, 293, 294, 309, 310 y 311), pues atentaban contra varios derechos establecidos, incrementaban las sanciones (como los años de prisión), establecían la presunción de culpabilidad y las imprecisiones en su redacción podrían haber derivado en sanciones injustificadas en contra de los acusados por diferentes motivos.

Entre estos artículos, algunos apuntaban a castigar la acción colectiva de los profesionales en salud y, por supuesto, de otros

sectores sociales cuyos integrantes o dirigentes realizaran movilizaciones y acciones de protesta que podrían ser caracterizadas como hechos punibles. Se trata de:

- (i) el art. 293, referido a la “sedición”, que sancionaba con uno a tres años de prisión a las personas culpables de “trastornar o turbar el orden público”, con excepción (contradictoriamente) de algún “alzamiento” que “reclame por la contravención del orden constitucional o los derechos fundamentales” (parágrafo III);
- (ii) el art. 294, relativo a “atribuirse los derechos del pueblo”: si una persona que integre un “grupo de personas” se atribuya los “derechos del pueblo y pretenda ejercer tales derechos a su nombre”, será sancionada con reclusión de dos a cuatro años. Esta prescripción vulneraba los derechos humanos de segunda y tercera generación y el derecho a reivindicar “los derechos del pueblo” que, según la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos de Argel (04/07/1976),

36 “En un juicio a puertas cerradas, la madrugada del 20 de marzo de 2018, el Tribunal Décimo de Sentencia de La Paz condenó al médico Jhiery Fernández a 20 años de cárcel por la muerte y presunta violación, en 2014, de Alexander, un bebé de ocho meses internado en el hogar público Virgen de Fátima. Actas perdidas, contradicciones, pruebas genéticas que no identificaron ADN y declaraciones en reserva que duraron más de tres años conforman el rompecabezas de un caso que deja más dudas que certezas” (Lenny Chuquimia en *Página Siete*, 23/09/2018, “El médico y el bebé: la historia completa del caso Alexander”. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/rascacielos/2018/9/23/el-medico-el-bebe-la-historia-completa-del-caso-alexander-194414.html>). El médico goza actualmente de libertad condicional con pruebas suficientes que demuestran su inocencia.

son los derechos a existir, al respeto de la identidad nacional y cultural, a la paz, a la autodeterminación política y a un régimen democrático; y

- (iii) el art. 305 referido a “instigación pública a delinquir que determinó cárcel de uno a tres años y cumplimiento de instrucciones judiciales o prestación de utilidad pública” para la persona que “públicamente instigue a cometer una infracción penal concreta contra otra, un grupo de personas o institución”. Este artículo ratifica el uso de una figura muy utilizada por el Gobierno para procesar penalmente a dirigentes y a movilizadas con el pretexto de que habrían instigado a cometer una infracción penal.

Si bien estos artículos no diferían sustancialmente de los dispuestos en el Código Penal vigente, las sanciones que contemplaron fueron agravadas, en total contrasentido a lo expuesto por sus defensores en sentido de que el “nuevo” Código era “más restaurador que punitivo”.

A la lista mencionada debe agregarse otros artículos (los arts. 3, 31, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 49, 52 y 71), que establecían principios y penas que sustentaban los artículos anteriores y al conjunto de disposiciones de la norma en cuestión sobre la definición y fijación de penas (Masas, 2018). Uno de los principios instituidos en el art. 3, párr. III del nuevo Código se refería a la “justicia desformalizada”

(principio de informalidad), por el que todos los actos procesales deberían dejar de ser formales y “con tecnicismos innecesarios”, estableciendo el serio riesgo de que cualquier persona inculpada esté sujeta al libre arbitrio de jueces y personal judicial y policial, que no necesitarían cumplir las “formalidades legales” que son necesarias, por ejemplo, para detener a una persona sin incurrir en arbitrariedades. Para el Gobierno de Morales, este principio podría haber sido muy conveniente si se tratara de detener y sentenciar a un dirigente o una persona considerada adversario político.

Los otros artículos definieron el carácter y el alcance de las sanciones penales, como la multa sancionatoria a favor del Estado, la prestación de trabajo de utilidad pública, el cumplimiento de instrucciones judiciales que obligaba a la persona acusada a cumplir un plan de conducta en libertad, la inhabilitación del inculcado para ejercer o acceder a un empleo, oficio, profesión o servicio público, la sumatoria de sanciones o la unificación de condenas que tenían el propósito de elevar los años de prisión en caso de varias acusaciones comprobadas y, la más grave, las sanciones a las personas jurídicas consistente en que las organizaciones sociales “infractoras” —como los sindicatos— serían penados con la pérdida de la Personalidad Jurídica, sanciones económicas y otras restricciones que tenían como propósito de fondo amedrentar a los dirigentes y trabajadores de base

movilizados que cuestionaron las políticas del Gobierno, y afectar su independencia política.

Según el citado documento de análisis del nuevo Código (Masas, *op. cit.*), la penalización de las personas jurídicas fue rechazada por la Corte Internacional de Justicia porque no podía atribuirse a estas entidades conciencia propia ni ningún grado de culpabilidad, puesto que las mismas actúan por decisiones y objetivos colectivos.

El fragor de la lucha

Conocido el proyecto del nuevo Código del Sistema Penal, y particularmente el contenido y la orientación del art. 205, los médicos y profesionales en salud declararon al Gobierno una lucha sin cuartel, con un paro indefinido que comenzó el 23 de noviembre de 2017 y que se prolongó por casi 50 días, así como marchas constantes en las calles con la participación activa de varias organizaciones laborales e importantes redes de solidaridad y respaldo de la población, con la consigna “Yo apoyo a mi médico”, que se generalizó en muchas

ciudades del país. En opinión del presidente del Colegio Médico de Bolivia:

Una marea blanca ocasionada por los mandiles blancos se convirtió en un tsunami incontrolable de la población boliviana, en busca de ser escuchada y participar en todas las demandas sociales y en la legislación³⁷.

La lucha nacional, que tuvo en primera línea a los profesionales en salud del subsector de salud pública de gran parte del país, fue articulando paulatinamente en el proceso de resistencia a trabajadores médicos de la seguridad social de largo plazo, profesionales en salud asalariados e independientes (enfermeras, odontólogos, pediatras, etc.) y de otros rubros, a estudiantes universitarios y a profesionales de algunos consultorios privados y de farmacias —que durante varios días se sumaron al paro cerrando sus establecimientos—, hecho *sui generis* en la historia de las luchas de los galenos. Así también, hubo movilizaciones de apoyo en otros lugares, como en la capital argentina, donde médicos bolivianos que trabajaban en hospitales de esta ciudad protestaron contra el art. 205 y contra

37 *Página Siete*, 04/02/2018, “La abrogación del Código Penal: respeto al pueblo y un retroceso, a la vez”, Reportaje. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/ideas/2018/2/4/abrogacin-codigo-penal-respeto-pueblo-retroceso-168595.html>

el Código en su conjunto³⁸. El Colegio Médico de Bolivia contó también con el respaldo internacional de la Confederación Médica Iberoamericana y del Caribe (CONFEMEDI) y de la Asamblea Médica Mundial, entidades a las que está afiliado.

A medida que el paro se generalizaba, las demandas por la abrogación del art. 205 se ampliaron y replantearon la anulación de las normas legales referidas a la creación de la ASUSS y a la libre afiliación y reafiliación en el sector público.

La respuesta oficial fue convocar a los dirigentes del movimiento a “diálogos” de negociación, que demostraron ser poco trascendentes y productivos porque el Gobierno insistió en mantener y reglamentar las medidas promulgadas, desoyendo los cuestionamientos sobradamente justificados de los trabajadores médicos y de otros sectores sociales.

Mientras se llamaba a negociaciones, el Ministerio de Trabajo blandió el viejo y conocido argumento del Estado capitalista boliviano de declarar ilegal la huelga de los trabajadores y disponer sanciones, como descuentos por los días de paro, además

de anuncios de procesos penales a los dirigentes. Las voces de amedrentamiento no cesaron y manifestaban claramente la orientación política de las normas impuestas, como las vertidas por la entonces Ministra de Salud, principal vocero del Gobierno en el conflicto:

Que digan que *no les gusta que les controlen*, pero que digan de frente. Hay algunos dirigentes que no les gusta que se les controle, porque durante mucho tiempo han hecho *su chaco personal y familiar* de las compras, ventas de productos y medicamentos. Eso que se les controle, *que se les quite la maderera, les duele* [el resaltado es nuestro]³⁹.

El paro fue ratificado una y otra vez porque el Gobierno no solo mantuvo las disposiciones legales rechazadas, amenazando con tomar medidas restrictivas, sino que instruyó recurrentemente la represión policial contra los movilizados, que dejó como saldo heridos y contusos (con balines y por golpes) y muchos detenidos entre trabajadores médicos y estudiantes universitarios.

La represión en las calles se trasladó a los establecimientos de salud con anuncios de procesos administrativos. En este sentido, la ministra de Salud dio a conocer

38 *El Deber*, 26/12/2017, “Médicos bolivianos en Argentina protestaron en el Consulado”. Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/Medicos-bolivianos-en-Argentina-salen-a-protestar-20171220-0051.html>

39 *La Razón*, 12/12/2017, “García anuncia acciones contra el paro médico y pide al sector admitir que no quiere control”.

Una lucha de alcance nacional

“Por esa situación nos dedicamos a apoyar primero a la lucha de los médicos contra las leyes, los decretos 3091 y 3092. Hasta ahí la lucha era solo de médicos y maestros, porque el Gobierno estaba arremetiendo en forma dura. Hay que destacar la tenacidad del sector médico, porque ha sido una lucha larga, que ha tenido la virtud no solo de quedarse en el rubro de doctores. Ha incorporado a todos los profesionales en salud, bioquímicos, farmacéuticos, laboratoristas, enfermeros, etc., que permitió consolidarse como una buena movilización. Pero también se incorporó al sector más rebelde, que es al sector estudiantil que, por ser joven, es más explosivo. Ese conflicto parecía que iba a terminar aislado, sectorializado, y que iba a retroceder tal vez, como ocurrió con Achacachi, con Potosí. Que, si bien eran luchas heroicas, fuertes, sus objetivos eran bastante locales y por eso no terminaron por generalizarse. Los médicos habían logrado resistir con éxito, ampliar su campo de acción; nosotros, como sindicato revolucionario, vemos que todas las acciones que hace el Gobierno no solamente atentan contra los intereses de un sector, sino que, fundamentalmente, pretenden engañar a la gente [...].

Si bien el conflicto fue apoyado por el magisterio con determinadas movilizaciones, no había tenido todavía la dimensión nacional, solo era sectorial. La diferencia con Achacachi, con Potosí, es que los médicos tienen una estructura nacional, podían movilizarse en todos los departamentos. Pero el Gobierno, en su afán de mostrarse duro, cometió un grueso error: lanzar la aprobación del Código Penal. Donde se muestra que todas las otras medidas anteriores, como la Acción Popular, penalizar el uso de la dinamita, la protesta social, la organización sindical, etc., se estaban materializando, todas esas denuncias y esas luchas que se habían hecho en forma anterior, se estaban materializando en una ley concreta. [...] los propios masistas, terminaron echando gasolina al fuego. Porque el movimiento, que era fundamentalmente de los médicos, terminó generalizándose [...].”

(Entrevista con exdirigente de la Federación de Trabajadores del Magisterio Urbano de La Paz, en septiembre de 2018)

públicamente que en las Cajas Nacional y Petrolera de Salud se instaurarían procesos sumarios contra los médicos y trabajadores que acataron el paro, con el fin de determinar descuentos y destituciones. En el caso de la ciudad de La Paz, instruyó inspecciones a los centros de salud que acataron la huelga y solicitó al Servicio Departamental de Salud (SEDES) establecer procesos contra estos establecimientos, con el propósito de sancionarlos y amedrentar a los trabajadores movilizados.

La represión fue más allá, ya que se dispuso arbitrariamente el cierre de las farmacias que se sumaron al paro de 14 horas convocado por la Asociación de Propietarios de Farmacias⁴⁰, con el único objetivo de frenar las crecientes luchas que iban sumando cada vez más organizaciones y sectores sociales en contra del Código Penal. Ante la advertencia de los profesionales en salud de una renuncia masiva como medio de protesta, el entonces Vicepresidente del país manifestó la disposición del Gobierno a reemplazar fácilmente a los huelguistas⁴¹,

ratificando las acciones de amedrentamiento a los movilizados.

Asimismo, como parte de las acciones intimidatorias, el Ministerio Público, a través del fiscal Ramiro Guerrero, admitió la denuncia de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), aliada política del Gobierno, en contra del presidente del Colegio Médico de La Paz por presuntos delitos de racismo y discriminación, en represalia a lo manifestado por el dirigente a un canal de televisión en sentido de que los médicos “saben leer y pensar” a diferencia de los movimientos sociales⁴². Sin duda, fue una acusación bajo una figura forzada, que convierte a la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación en un instrumento político del Gobierno y de sus organizaciones aliadas para acallar voces contrarias al régimen.

A propósito de organizaciones y dirigentes aliados, el Gobierno de Morales, a través de estas instancias, propició también acciones de amedrentamiento e intervenciones a organizaciones como el gremio de las

40 La Agencia Estatal de Medicamentos y Tecnologías en Salud, clausuró las farmacias consideradas “infractoras”. El SEDES calificó esta acción como un atropello del Gobierno a sus funciones (*Página Siete*, 20/12/2017). Según el Ministerio de Salud, la clausura habría tenido como base legal el D. S. 25235, Reglamento a la Ley del Medicamento y a su Sistema Nacional de Vigilancia y Control de Medicamentos, que determina como infracción “el cierre sin notificación previa a la autoridad competente” (*Página Siete*, 20/12/2017, “Salud clausura farmacias...”).

41 *El Deber*, 20/12/2017, “García Linera advierte con sustituir a los médicos que protestan”. Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/Garcia-Linera-advierte-con-sustituir-a-los-que-protestan-20171220-0040.html>

42 *Página Siete*, 20/12/2017, “Médicos y policías se enfrentan con piedras, canicas y gases”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/12/20/mdicos-policias-enfrentan-piedras-canicas-gases-163772.html>

enfermeras de La Paz, para acallar las voces de dirigentes críticos al Código Penal y al Gobierno. Esta fue una práctica recurrente utilizada por el régimen como parte de las estrategias para subordinar y estatizar a las organizaciones sociales.

En este último [tiempo] estamos muy atropelladas como Colegio. Por prensa nos dicen que nosotros tenemos la plata que entra al bolsillo de la presidenta y nosotros hemos demostrado que no es así. [...] Quieren tomar el Colegio [...]. Han comenzado a maltratar al Colegio, a hablar en contra del Colegio y están conformando grupos. Incluso han conformado un comité *ad hoc* [de afiliadas contrarias a la directiva], han conformado un comité electoral queriendo que este Colegio sea tomado. [...]. La amenaza persiste. Nos encontramos todavía amenazadas (entrevista con la presidente de la Federación Departamental de Enfermeras de La Paz, septiembre de 2018).

No faltaron las declaraciones de Morales condenando las movilizaciones de los médicos y de los profesionales en salud y achacándolas a la influencia de la “derecha”, e incluso de Estados Unidos, país mencionado frecuentemente por el mandatario para justificar su discurso supuestamente “antimperialista”: “El ministro me informa agresiones, bombas molotov, tantos vidrios destrozados, lamento mucho, y tal vez es

una infiltración de la clase política de la derecha que quiere cometer una violencia. Esa es la estrategia norteamericana”⁴³.

A la lista de acciones de amedrentamiento se suma el intento de la diputada Betty Tejada, del MAS, de forzar en el Poder Legislativo la aprobación de una ley contra la negligencia médica, arguyendo como razón principal el fallecimiento de su madre años atrás, presuntamente por negligencia médica.

Se desplegaron también campañas mediáticas por parte del Gobierno, descalificando a algunos directivos principales del Colegio Médico de La Paz. No faltaron los procesos administrativos internos anunciados contra ciertos dirigentes, tal como ocurrió en la Caja Petrolera de La Paz, donde el director instruyó una auditoría interna en contra del ejecutivo de la Federación para intimidar a los dirigentes (entrevista con el secretario ejecutivo de la Federación de Sindicatos Médicos y Ramas Anexas de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

Una victoria emblemática

Varios y vanos fueron los intentos y medios desplegados por el Gobierno para frenar y derrotar al movimiento rebelde de los

43 HispanTv, 25/12/2017, “Choques entre médicos y policía dejan 17 heridos en Bolivia”. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/bolivia/363443/huelga-medicos-codigo-penal-heridos-evo-morales>

profesionales en salud, que sostuvieron una huelga por 48 días. A pesar de la represión y represalia gubernamentales (trabajadores y estudiantes heridos, dirigentes apresados y juicios instalados, que no se sabe si quedaron sin efecto, y la creación de una organización paralela), junto con lo complicado y azaroso que fue sostener una huelga indefinida, el movimiento nacional de “los mandiles blancos” y otros sectores laborales y sociales críticos del nuevo Código Penal lograron en principio que el Gobierno derogara los artículos 205 y 137, el 4 de enero de 2018. El art. 137 penalizaba la actividad laboral en el transporte pesado. La derogatoria de ambos artículos a los 20 días del conflicto, por decisión expresa de Morales, no fue suficiente para frenar la huelga de los trabajadores médicos y las movilizaciones de otros sectores; por el contrario, reafirmó la demanda de abrogación total del Código. En el caso de los profesionales en salud, el acuerdo suscrito entre el Colegio Médico de Bolivia y el Gobierno para suspender la huelga ante la derogatoria de los mencionados artículos⁴⁴ fue rechazado por las organizaciones y trabajadores de base, quienes manifestaron que continuarían con el paro hasta la anulación del Código,

y cuestionaron a sus dirigentes nacionales y departamentales por firmar el convenio.

Cuando nosotros ya habíamos cumplido, habíamos logrado el objetivo de que se abrogue el artículo 205, tuvimos un ampliado en la departamental de La Paz. La gente no quería que levantemos la huelga porque Santa Cruz se mantuvo todavía una semana más en huelga y Cochabamba, unos días más. La gente pedía la abrogación total del [nuevo] Código Penal [...]. En la visión dirigencial, no podíamos ponernos en las espaldas todo un Código Penal cuando en las calles únicamente estaban los profesionales en salud. Si bien había apoyo de fulano de tal, era apoyo escrito, pero no real. Nosotros ya teníamos gente despedida, procesada, denunciada, persecuciones, amenazas. Entonces decidimos firmar el acuerdo con la abrogación del art. 205, que nos permitió, en primer lugar, el reconocimiento de los Colegios profesionales, la institucionalización de los cargos, la lucha frontal contra la corrupción, contra el nepotismo y muchas otras cosas más. Si no firmábamos, posiblemente se anulaba el Código Penal y no habríamos tenido ningún documento para negociar con el Gobierno sobre inversión en infraestructura y todo aquello. Obviamente, nos han tratado de traidores (entrevista con el secretario ejecutivo de FESIMRAS Caja Petrolera en septiembre de 2018).

44 Este acuerdo incluyó varios compromisos que buscaban culminar en una nueva Ley General de Salud y en un encuentro nacional para la reforma del sistema de salud. También contempló la implementación del Instituto Nacional de Conciliación y Arbitraje para definir las responsabilidades de la práctica profesional en salud, la abrogación de los D. S. 3091, 3092 y 3385 y la conformación de una mesa de trabajo para acordar una nueva normativa de fiscalización y regulación de la seguridad social (*Página Siete*, 09/01/2018).

Por su parte, los dirigentes de la Confederación de Trabajadores en Salud manifestaron que el acuerdo no contemplaba a los trabajadores de la salud pública, por lo que señalaron sentirse discriminados y que iniciarían una huelga indefinida hasta lograr la anulación del cuestionado Código. También otros sectores se pronunciaron en sentido de radicalizar sus medidas de protesta hasta conseguir la abrogación del Código.

El conflicto tendía a agudizarse bajo la consigna de la abrogación del nuevo Código; se sumaron varias fuerzas de sectores sociales y se logró un movimiento de alcance nacional, como el de los médicos y profesionales en salud. En este escenario, el 21 de enero de 2018 Evo Morales anunció la abrogación del Código del Sistema Penal, y el 25 de enero promulgó la Ley corta N° 1027, confirmando el anuncio. Además, se anularon los cuestionados D. S. 3091 y 3092, ya que no tenía ningún sentido mantenerlos ante las críticas de los médicos, que expusieron como argumento central la necesidad de avanzar en la reforma sustancial del sistema nacional de salud antes que en políticas parciales y aisladas, cuyo único fin era establecer en el país un régimen de control y fiscalización de los actores del sector de salud, llegando a restringirles la acción colectiva.

Obviamente, el Gobierno no vio con buenos ojos la abrogación del Código; a todas luces, fue una derrota política para el régimen, que pugnaba por legitimar la repostulación del binomio Evo Morales y Álvaro García. Al promulgar la medida de abrogación, Morales sostuvo que “la mentira ganó”, buscando descalificar los justificados cuestionamientos de los profesionales en salud y de otros sectores movilizados. Asimismo, señaló que tomaba la decisión “para neutralizar las protestas con fines conspirativos y de desestabilización, que tenían como objetivo último retrocediera en su repostulación en 2019”⁴⁵, permitiendo entrever el impacto político de la huelga y las movilizaciones sobre sus pretensiones de prorrogarse en el poder.

Un convenio firmado entre los gremios médicos y el Gobierno selló los logros de los primeros, en un ambiente muy adverso para sus dirigentes, quienes manifestaron sentirse amenazados y perseguidos por el régimen, dado que el Presidente había anunciado días antes que asumiría acciones constitucionales contra los responsables de las movilizaciones del sector.

En vez de buscar una solución pacífica, el Gobierno lanza amenazas, por qué no busca una solución salomónica. Nosotros, como dirigentes, nos sentimos perseguidos, pero lo único que hemos hecho es acatar

45 *La Razón*, 26/01/2018, “Presidente promulga ley que abroga el Código del Sistema Penal”.

lo que dicen las bases (presidente del Colegio Médico de Bolivia, en *Página Siete*, 09/01/2018) ⁴⁶.

Desde la perspectiva de algunos dirigentes de organizaciones de profesionales en salud entrevistados, y quienes participaron activamente en las luchas contra el Código Penal, los logros no solo tuvieron que ver con la abrogación de las disposiciones legales cuestionadas y, por tanto, con mantener la vigencia de las normas consideradas como conquistas del sector, sino con otros impactos políticos y sociales en los sectores movilizados y en la población en general. Por ejemplo, se fortaleció la unidad e identidad gremial de los médicos en torno a las organizaciones matrices y a la instancia de coordinación nacional, denominada CONASA, y se “concientizó” a los ciudadanos sobre la importancia del trabajo de los médicos y al hecho de que el Estado es el responsable de garantizar la continuidad, el financiamiento y la calidad de los servicios de salud.

Lo primero fue hacer respetar la normativa legal vigente, y eso es algo que las personas y profesionales agradecen. El logro más grande es que antes los profesionales de la

seguridad social, del sistema público y de la parte privada no se conocían. Las peleas eran o por la seguridad social o por el sistema público y nadie se acordaba de los privados. Pero el conflicto contra el Código Penal ha hecho que la parte privada se sume a esto. Ha habido clínicas que han parado, consultorios que se han sumado. [...] Es el gran logro de la unidad del cuerpo colegiado y de los profesionales en salud, porque pararon farmacias, laboratorios. Eso lo voy a llevar siempre en el recuerdo, va a entrar en la historia del país [...] Pese al paralelismo, a que pueden inventarse cualquier confederación, el Colegio Médico siempre va a ser el único que va a representar a los médicos (entrevista con el presidente del Colegio Médico de La Paz, en octubre de 2018).

Lo más importante fue la concientización del pueblo boliviano. Porque antes únicamente estaba enfocado en el médico, el profesional en salud como los culpables. [...] Porque antes el pueblo estaba callado, había miedo, hoy no (entrevista con el secretario ejecutivo de FESIMRAS de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

46 Horas antes del acuerdo, el presidente Morales sostuvo: “[...] he decidido, por la salud y la vida de nuestro pueblo, realizar las acciones constitucionales y también legales correspondientes para que retorne la atención médica y los servicios de salud al pueblo boliviano” (*Página Siete*, 09/01/2018, “Médicos firman acuerdo con Gobierno y levantan el paro”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2018/1/9/mdicos-firman-acuerdo-gobierno-levantan-paro-165913.html>).

En Cochabamba la dueña de una tienda de barrio, al vernos en la marcha de protesta, me dijo que estaba con nosotros contra el Código y me agradeció por esta lucha [...] ¡Cómo repercutió nuestra lucha! Yo creo que lo mejor que pudimos hacer es abrir los ojos a la gente (entrevista con la presidente de la Federación Departamental de Enfermeras de La Paz, en octubre de 2018).

Y no solo se concientizó a la población que, de manera creciente, manifestó su apoyo a los médicos, sino también a organizaciones aliadas al régimen de Morales. En efecto, algunas universidades, como la Universidad Pública de El Alto, y organizaciones sociales cuyos dirigentes eran afines al Gobierno, lo cuestionaron por el Código Penal y respaldaron los objetivos de las organizaciones movilizadas.

Y [la Universidad de] El Alto ha sido interesante porque [...] no quería meterse en problemas contra el Gobierno porque lo apoyaba, y no a nosotros. Pero cuando empezaron a ver lo que iba a suceder cuando ellos egresen como médicos o enfermeras, y no va a ser lo que están pensando [...] comenzaron a ver que sí había problemas. Entonces, comenzaron a venir los dirigentes. Decían: “nosotros nos encargamos de El Alto” [...]. La última vez que salimos [...] todo era lleno, la avenida Villazón estaba llena de banderas y gritos. Yo creo que ahí ha tomado conciencia todo el mundo; se vio que no era solamente un grupo, éramos

todos. Incluso allá se vio a los mismos trabajadores en salud, auxiliares, manuales, los que limpian, porque también estaban afectados por el Código Penal (entrevista con la presidente de la Federación Departamental de Enfermeras de La Paz, en octubre de 2019).

Según un dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Caja CORDES, organización que tuvo activa participación en la lucha de los galenos, pueden considerarse un logro los acuerdos con directivos de esta institución para no sancionar con descuentos económicos o con procesos judiciales a los trabajadores movilizadas. Sin embargo, la no sanción de los huelguistas no fue un beneficio general, ya que en determinados establecimientos de salud trabajadores y dirigentes debieron negociar otras alternativas de acuerdo —como trabajar jornadas diarias ampliadas y en fines de semana— para evitar los descuentos.

Varios de los dirigentes entrevistados coincidieron en señalar que, luego de la abrogatoria del Código Penal y de otras disposiciones legales cuestionadas, queda el desafío de velar y hacer seguimiento de los términos del acuerdo suscrito con el Gobierno, así como vigilar la vigencia de los derechos de los profesionales de la salud, la reforma del sistema nacional de salud y la mejora sustancial de los servicios de salud en el país.

El Gobierno de Morales comenzó a implementar desde marzo de 2019 el Seguro Universal y Gratuito de Salud (SUS), política que abrió un campo de análisis y de toma de posición que los dirigentes consideran pertinente asumir con el objetivo de que la población cuente con servicios de salud con calidad, eficiencia y con un presupuesto suficiente, que son demandas recurrentes de los gremios médicos.

Los derechos colectivos de los profesionales en salud

Las luchas contra la vulneración de derechos de los profesionales en salud y el Código Penal tuvieron como contexto la limitada vigencia de los derechos laborales, en particular de los colectivos, como el de sindicalización, huelga, fuero sindical, la declaratoria en comisión y otros derechos dispuestos por la CPE y la legislación laboral nacional.

El Estado no reconoce a los profesionales en salud y a sus organizaciones colegiadas el ejercicio de los derechos colectivos, simple y llanamente porque no los considera trabajadores asalariados sino profesionales liberales, lo que explica su exclusión de la LGT.

Es pertinente aclarar que en los casos de los profesionales en salud asalariados de los subsectores público y de la seguridad social, se conformaron varios sindicatos

de médicos y “ramas anexas” que gozan de un reconocimiento parcial de derechos colectivos, pero que no conforman los colegios médicos, que tienen una estructura diferente de organización y membresía.

Los colegios médicos y de profesionales en salud tienen como respaldo general el derecho a la libertad de asociación, que les permite constituirse en organizaciones civiles con una personalidad jurídica otorgada por las instancias correspondientes. Sus dirigentes no cuentan con los derechos propios de los directivos sindicales —como el fuero sindical y la declaratoria en comisión—, pese a que varios de ellos son trabajadores dependientes de establecimientos de salud públicos, de la seguridad social y del sector privado. Tampoco se les reconoce los derechos a la huelga y a la negociación colectiva como medios de presión y de gestión para el logro de conquistas sociales, aunque los gremios afilian y representan a profesionales dependientes e independientes de los subsectores público, privado y de la seguridad social de corto plazo. Esta situación particular de restricción de derechos se extiende incluso a varias organizaciones de los subsectores de la seguridad social, como la Caja Petrolera, según manifestaron sus directivos.

Los dirigentes de los colegios de médicos no tienen fuero sindical. No tenemos declaratoria en comisión. La Caja Petrolera, en su parte federativa y sindical, tampoco

tiene. [...] Nuestra actividad sindical se da en nuestros tiempos libres cuando dejamos o cuando terminamos nuestra parte asistencial. Hacemos dos labores: asistencial y sindical. Pese a ese doble rol, el Gobierno se encarga de dañar la imagen de los dirigentes (entrevista con el secretario ejecutivo de la FESIMRAS de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

La huelga de los trabajadores médicos y ramas anexas de la Caja Petrolera fue declarada ilegal, al igual que las de otras entidades de la seguridad social de corto plazo y de la salud pública. Eso obligó a los dirigentes a negociar alternativas para evitar los descuentos por los días de paro y sanciones

como despidos y procesos penales y administrativos. En el caso de la primera entidad, su principal dirigente señaló:

[...] sabemos que nos van a descontar, sabemos que la van a declarar ilegal [la huelga]. Pero nuestros principios y nuestra pelea hacen que vayamos a la huelga. La libertad de sindicalización se respeta y la negociación colectiva se cumple, aunque cumplen lo que quieren cumplir [las autoridades de la Caja]. Lo grueso no se cumple. El último pliego que hemos presentado [incluye] la lucha franca contra la corrupción, y es difícil que esta demanda sea atendida, dada la corrupción existente en la Caja Petrolera (entrevista con el secretario ejecutivo de FESIMRAS de la Caja Petrolera, en septiembre de 2018).

Lecciones de las luchas de los profesionales en salud

“Es difícil mantener un movimiento de cincuenta días y más ante el gobierno de Morales que lo que hace es jugar al cansancio como lo ha hecho con varios sectores. El año 2012, intentó imponernos las ocho horas de trabajo en contra de lo conquistado por nuestro sector. Resistimos y logramos que el Colegio Médico se fortalezca y que nuestro movimiento se haga creíble ante la población porque peleamos por nuestros derechos como profesionales.

El año 2014 vuelve el gobierno a enfrentarse con el Colegio médico para buscar imponernos que los médicos no pueden trabajar en otros lugares, cuando lo que más necesitaba el sistema de salud era más profesionales trabajando en diferentes establecimientos de salud con más ítems.

El año 2017 vuelven a enfrentarnos con la penalización del acto médico. Si no era que gran parte de la población y los sectores se movilizaron en contra del

Código Penal en este momento estaríamos encarcelados. Esa pelea nacional nos ha demostrado que cualquier gobierno debe tener cuidado con el pueblo cuando realmente el pueblo sabe lo que le va a pasar. En esa ocasión, hicimos un paro de 53 días con colegas heridos y presos. Hemos logrado que la población vea que para los médicos no existen domingos, feriados y festividades y que buscamos garantizar la atención de la salud de la gente. Como sector maduramos en lo que necesita el pueblo.

Para las luchas hemos necesitado algo importante, que es la unidad y el conocimiento que tiene cada uno de nuestros afiliados y de la población sobre el trabajo que cumplen los médicos. Frente a estas luchas, el Gobierno de Evo Morales quiere cerrarnos la boca, amarrarnos las manos y los pies, y eso no lo podemos permitir. Justamente con la Acción Popular buscaron callarnos al señalarnos que ya no hay huelga indefinida ni bloqueos. Hoy los médicos hemos crecido y estamos cada vez más fuertes para pelear no solo por nuestros derechos, sino también por la salud de la población y por la democracia”.

(Presidente del Colegio Médico Departamental de La Paz, en el Foro Debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

La advertencia y concreción de descuentos a los profesionales asalariados por los días de paro en contra del Código Penal corroboró una vez más que en el país la huelga se califica generalmente como una medida ilegal, y como una falta pasible de sanciones. Los descuentos forzaron a los dirigentes a negociar con las autoridades respectivas para evitar o flexibilizar estas sanciones. Las negociaciones se dieron por establecimientos de trabajo, buscando formas de “compensar” los días no trabajados y evitar posibles despidos.

Lo que logramos es que no descuenten ni se retire a los nuestros. Lo que hicimos fue devolver [los días de paro] con horas de trabajo. Entonces se ha comenzado a ir sábados, domingos. Nosotros hemos trabajado en la Caja Nacional los domingos, gratis, las horas que nos correspondían: seis horas. Hemos ido en el turno de la tarde durante varios domingos; actualmente ya hemos pagado. Lo del Ministerio fue con ferias de salud, los domingos y los sábados con vacunas, educación y consultas [...] (entrevista con la presidente de la Federación

Departamental de Enfermeras de La Paz, en octubre de 2018).

En otros casos, como ocurrió con los médicos de algunos establecimientos de salud pública y docentes de la UMSA, se acudió a la figura de “a cuenta de vacaciones” para poder participar en las movilizaciones y en los piquetes de huelga de hambre contra el Código Penal, y así evitar descuentos y otras sanciones.

[...] Los colegas que vinieron de otros hospitales no tuvieron permiso. Perdieron la vacación por estar en la huelga de hambre.

Sacaron permiso a cuenta de vacación y estuvieron por ese aspecto. Que sí, lo ideal hubiera sido que su ente patronal les dé permiso por huelga de hambre y demás. Pero como para el Gobierno todo era ilegal, todo era descuento, entonces la única figura para que ellos estuvieran era eso. Entonces, el colega sacrificó su tiempo, sacrificó su espacio por algo. [...] Es muy sencillo lo que decían: “Ah, están en huelga de hambre, no están trabajando”. El doctor pidió permiso en su trabajo para estar en huelga de hambre (entrevista con dirigente de la Asociación de Docentes de la Facultad de Medicina de la UMSA, en octubre de 2018).

Las luchas de obreros de empresas chinas. El caso de Sinohydro

Introducción

El gran despliegue de empresas chinas en el mundo, y particularmente en América Latina, vino acompañado por varios conflictos sociales vinculados al daño ambiental, la vulneración de derechos laborales y la vulneración de los territorios y derechos de comunidades rurales y de pueblos indígenas que provocaron estos consorcios en la ejecución de grandes obras de infraestructura y proyectos mineros. Este rasgo es una clara muestra del carácter contemporáneo de la expansión de las empresas extranjeras por el mundo que, antes que desarrollo y bienestar social, generan impactos adversos en los países donde irrumpen.

También en Bolivia se ha dado esta irrupción conflictiva. En efecto, los múltiples conflictos laborales suscitados por la presencia de empresas chinas en el país se debieron a la violación de los derechos de los trabajadores reconocidos por la legislación laboral nacional e internacional vigente, así como por la reproducción de condiciones

de trabajo sumamente precarias en los proyectos adjudicados a estas empresas. Las vulneraciones se dieron pese a que las empresas y representantes diplomáticos chinos asumieron compromisos de respeto y cumplimiento de la legislación laboral nacional mediante acuerdos públicos con autoridades nacionales, contratos suscritos para la ejecución de obras y convenios establecidos con los sindicatos movilizados.

Ecuador y Bolivia son los países donde los obreros protagonizaron numerosas luchas ante las acciones recurrentes de vulneración de sus derechos por las empresas chinas.

Es importante remarcar que las vulneraciones de derechos se debieron a la permisividad del Gobierno de Morales para con las empresas chinas, bajo el discurso de que las inversiones de China en el país tenían el propósito de generar desarrollo, a diferencia de las provenientes de países “imperialistas”, como Estados Unidos. Con esta lógica, dejó de lado los

preceptos constitucionales y las normas laborales de protección prioritaria de los trabajadores.

La Constitución boliviana, definida como la norma suprema, establece claramente que uno de los fines y funciones esenciales del Estado es garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección de las personas, así como su dignidad (art. 9.2) en todo el país. Estos derechos se consideran “*inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos*”, y el “Estado tiene el *deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos*” [el resaltado es nuestro] (art. 13.I).

En el caso de los derechos laborales, la Carta Magna es clara al determinar que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio (art. 48.I). Asimismo, es enfática al determinar que “Las leyes bolivianas *se aplican a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras*, en el territorio boliviano” [el resaltado es nuestro] (art 14. V) y que las normas laborales deben ser interpretadas y aplicadas “bajo los principios de protección de las trabajadoras y trabajadores [...]; 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” (art. 48.II).

Sin embargo, ni las obligaciones que la CPE impone al Estado, ni los postulados de la legislación laboral nacional pesaron al firmarse los contratos con empresas chinas. Fueron otros elementos —políticos, económicos y financieros— los que primaron, socavando el papel del Estado en la protección de los derechos de los trabajadores bolivianos.

Entre estos elementos deben mencionarse la política de atracción de inversión extranjera desplegada por el Gobierno de Morales; la dependencia y asimetría en las negociaciones de financiamiento con China; y la estrategia *go out* implementada por este país y sus múltiples formas de consolidación, como la promoción de la inversión extranjera directa (IED) en el orbe mundial, el financiamiento de grandes proyectos en el exterior, la expansión comercial y la internacionalización de las empresas chinas.

Estos factores, además de haber incidido en el debilitamiento de las instituciones llamadas a ejercer autoridad frente a la incursión de empresas chinas, provocaron la flexibilización de la legislación nacional en las condiciones específicas de contratación de empresas chinas, las cláusulas de confidencialidad en convenios de financiamiento y cambios en las normas de contratación pública y en las ambientales.

La vulneración de derechos laborales con acento chino. Una práctica recurrente

Como destaca un artículo de investigación del CEDLA sobre el tema, prácticamente desde el inicio de las operaciones de empresas chinas en Bolivia se vulneraron los derechos de los trabajadores bolivianos, sacando a relucir una lógica de explotación de fuerza de trabajo en condiciones precarias y bajo una disciplina laboral basada en el trabajo a presión y en el maltrato (CEDLA, 2016).

Los voceros de las empresas chinas adujeron que los problemas surgidos se debieron a las diferencias culturales e idiomáticas entre los funcionarios chinos y los trabajadores bolivianos, a la falta de experiencia de relacionamiento con sindicatos de países externos y a la falta de conocimiento oportuno de las leyes laborales nacionales. Estos argumentos pretendieron justificar las condiciones de trabajo extremas a las que sometían a los trabajadores.

Fue el propio Evo Morales, fiel a su orientación proempresarial, quien también pretendió justificar el comportamiento arbitrario de las empresas chinas lanzando calificativos contra aquellos que denunciaron violaciones de derechos por parte de estas. Por ejemplo, en octubre de 2016 manifestó que los “bolivianos que protestan contra China y sus empresas *son neoliberales, quieren*

que vuelvan las privatizaciones, [el] modelo del [sistema] capitalista” [el resaltado es nuestro].

Un mes antes, el abogado de Sinohydro Bolivia esgrimió otros argumentos al declarar que esta empresa “es la que mejores condiciones ofrece; consideramos que ciertos intereses están mellando la imagen de la empresa” (Observatorio de Inversiones Latinoamericanas, 12/07/2018), aludiendo a las voces críticas y movilizaciones de los trabajadores.

No son las diferencias de orden cultural, el desconocimiento de las normas nacionales o ciertos intereses velados por desprestigiar la presencia china en Bolivia lo que explica la vulneración de derechos y la reproducción de empleos precarios, sino la forma de organización del trabajo adoptada por las empresas chinas, que se sustenta en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo en condiciones precarias, propias de un “capitalismo salvaje”.

El artículo de Anita Chan (1998) titulado “Labor Standards and Human Rights: The Case of Chinese Workers under Market Socialism”, brinda algunas luces para comprender que esta lógica de producción no es algo casual o resultado del mero desconocimiento de normas locales. La autora destaca que las poblaciones rurales que migraban hacia las ciudades industrializadas de China a trabajar en los años noventa

carecían de derechos básicos, como la adquisición de propiedades inmuebles o el traslado de sus familias a las ciudades de las zonas económicas especiales demarcadas por el régimen chino. Este trato se manifestó también en el incumplimiento recurrente del pago de los salarios mínimos establecidos por ley y en la penalización excesiva del comportamiento de los trabajadores, por ejemplo, por charlar o reír en el lugar de trabajo. Según Chan, “este tipo de prácticas situaban a los trabajadores en contextos de semiesclavitud, donde los empleadores se sentían facultados de exigirles el cumplimiento del trabajo incluso mediante la violencia física (golpes, castigos corporales, e incumplimiento intencional de los estándares de seguridad industrial)” (*op. cit.*: 2).

La autora concluye categóricamente en que la reproducción de “condiciones laborales paupérrimas, así como las relaciones de sobreexplotación que permitieron el desarrollo exponencial de la base productiva china, no han cambiado al presente” (*op. cit.*: 3) es decir, hasta fines del siglo XX. En este sentido, es posible sostener que esta lógica continúe actualmente, considerando la gran cantidad de denuncias de violación de derechos laborales en América Latina y,

particularmente, en Bolivia. Al respecto, el Observatorio de Inversiones Latinoamericanas aseveró en un artículo que, si bien “en las últimas décadas el Estado chino se mostró más interesado en imponer estándares laborales y ambientales, la condición para la prosecución del desarrollo productivo del gigante asiático sigue siendo la continua súper-explotación de su mano de obra”⁴⁷, condición que trascendió sus fronteras.

A su vez, un reporte del China Labor Watch en 2016 ejemplificaba la lógica de producción que continuaban reproduciendo las empresas chinas, al develar las condiciones de trabajo precarias en las fábricas de Pegatron, que producen equipos para compañías de Apple. Los trabajadores eran obligados a trabajar más horas que la jornada determinada legalmente; los aumentos salariales eran controlados a partir de recortes en otros gastos sociales; los talonarios de registro de los pagos fueron cambiados para evitar controles sobre estos abusos y otras prácticas irregulares. A pesar de que Apple conocía estas prácticas, hizo poco o nada para evitarlas (China Labor Watch, 2016).

A decir de Martínez, citado en Arze (2020), sobre la situación de los derechos laborales

47 Observatorio de Inversiones Latinoamericanas, 12/07/2018, “Empresas chinas en Bolivia: explotación y abusos laborales”. Disponible en: <https://latininvestment.org/2018/06/12/empresas-chinas-en-bolivia-explotacion-y-abusos-laborales/>

y del trabajo en China, el modelo económico en este país se habría desarrollado, entre otros factores, por la pervivencia de una “lógica confucionista” sustentada en favorecer la explotación, e impulsada por un sistema político autoritario.

Otro elemento que termina de caracterizar la lógica de explotación descrita, es, según el Observatorio de Inversiones Latinoamericanas (2018), citando a Friedman, la recurrente violencia física infligida por los empleadores a los trabajadores (castigos físicos y agresiones en el trabajo, e incluso represalias fuera del ámbito laboral), lo que convertía a China en uno de los casos paradigmáticos del capitalismo mundial en el uso de la violencia como parte del régimen de disciplina laboral de los obreros. Como resultado de estas prácticas, se produjo una escalada de conflictos laborales en los últimos 20 años. El Gobierno chino, en lugar de atender las demandas laborales,

desató una mayor represión policial contra los trabajadores, cuyos sindicatos, que son estatales, carecen de independencia política y de la fortaleza necesaria para luchar por los derechos de sus afiliados⁴⁸. Es probable que por esta razón, que limita el rol de las organizaciones sindicales, los trabajadores hayan protagonizado sus propias protestas al margen y “a pesar” de estas entidades oficiales. Las normas laborales de este país, que resaltan la participación del sindicato y la consulta previa a los trabajadores para la aplicación de disposiciones legales, parecen una mera formalidad (Arze, 2020).

En Bolivia, con datos del registro de denuncias contra empresas chinas de la Plataforma Energética del CEDLA⁴⁹, en el período 2014 y agosto de 2019, se hicieron públicos 66 casos de denuncias de vulneración de derechos y de las condiciones laborales precarias extremas en las que se encontraban los obreros⁵⁰.

48 Observatorio de Inversiones Latinoamericanas, 12/07/2018, “Empresas chinas en Bolivia: explotación y abusos laborales”. Disponible en: <https://latininvestment.org/2018/06/12/empresas-chinas-en-bolivia-explotacion-y-abusos-laborales/>

49 El registro consistió en el monitoreo y sistematización de las denuncias en medios de prensa nacionales, radios locales, Ministerio de Trabajo, Defensoría del Pueblo y otros, desde el año 2014 hasta agosto de 2019.

50 Para efectos del conteo y sistematización de hechos de vulneración de derechos laborales, se adoptó en esta investigación el concepto de “caso de denuncia” como aquel realizado por un sindicato o trabajadores de empresas chinas con relación a un derecho o derechos vulnerados o a demandar la atención de ciertas condiciones laborales en un determinado momento. Para la cuantificación de los casos, se definió: (i) no considerar como nuevo caso de denuncia aquellas acciones colectivas que se puedan haberse realizado en torno a la misma denuncia (huelgas, marchas y otras protestas); (ii) no considerar el número de veces que pueda haber sido replicado en diferentes medios de comunicación como si fueran nuevos casos; y (iii) se considera un nuevo caso aquel para el que, luego de un determinado tiempo, el mismo sindicato o los mismos trabajadores de una empresa vuelven a movilizarse y a denunciar la desatención de sus demandas anteriores, sumando la violación de otros derechos, como el de la huelga del fuero sindical.

Tal como puede apreciarse en el cuadro 3, prácticamente desde la incursión de empresas estatales chinas en Bolivia —si se suman los casos de denuncias que combinan la violación de derechos laborales y ambientales—, los casos se elevan a 72. El mayor número de denuncias y demandas laborales corresponde a los años 2017 y 2018, con 45 denuncias, equivalente al 68%, datos que coincidieron con la consolidación de la presencia de grandes compañías chinas en el país.

El número duplica de lejos las denuncias de afectación ambiental y de la vulneración de derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas (27), revelando que la mayor parte de los conflictos sociales que enfrentaron las empresas chinas en el país fueron de naturaleza laboral.

Los obreros organizados fueron los principales protagonistas, con acciones como huelgas, bloqueos, tomas de instalaciones de empresas, huelgas de hambre y la negociación de pliegos petitorios para la mejora de sus condiciones laborales y el respeto de sus derechos. Las acciones de los trabajadores tuvieron en, algunos casos, la participación activa de familiares y de habitantes de los poblados cercanos a los campamentos instalados por las empresas chinas.

Desde el año 2015, siete de cada diez denuncias en contra de empresas chinas fueron de carácter laboral, la mayoría de las cuales no

tuvo la debida atención de las autoridades regionales y nacionales del Ministerio de Trabajo, a tono con la orientación proempresarial de favorecimiento a las empresas chinas del régimen de Morales. Tampoco fueron atendidas por las organizaciones matrices nacionales y departamentales del sector de la construcción, por su adscripción política al MAS.

En el cuadro 4 se puede observar que en el período 2014-2019 diez empresas chinas fueron denunciadas por vulnerar los derechos de los trabajadores y reproducir condiciones laborales muy precarias.

Las denuncias se debieron al maltrato físico y psicológico que sufrieron los trabajadores bolivianos por directivos y funcionarios de las empresas chinas; a la insuficiente dotación de medidas e implementos de higiene y seguridad ocupacional; a los deficientes servicios de alimentación y de alojamiento; a la carencia de seguridad social (seguro de salud y aportes al sistema de pensiones); y a despidos arbitrarios. Otra causa de denuncias fue el despido y la represión a dirigentes sindicales y trabajadores de base por su participación en paros y movilizaciones para reivindicar sus derechos.

Sinohydro resalta como la empresa con mayor número de denuncias: 31 de 72 casos, equivalente al 43%. Solo en el año 2018 esta empresa fue denunciada en 12 ocasiones por vulnerar derechos y someter a sus

obreros a condiciones laborales extremas, lo que equivaldría a una denuncia por mes. Harzone Industry Corporation y la China Railway Construction Corporation (International Limited), aparecen en segundo y tercer lugar, respectivamente, como las empresas más denunciadas. Entre las tres empresas concentran el 76% del total de casos de vulneración de derechos laborales y ambientales en el período señalado.

Entre las empresas denunciadas figuran dos empresas locales subcontratadas por

CAMCE Engineering Co. Ltd.: Constructora Mirkoro SRL y Dima-Log SCP Montajes, para la construcción de una planta de litio en la zona de Llipi Llipi, en el Salar de Uyuni (Potosí), que en 2017 obligaron a los obreros bolivianos a trabajar más de 11 horas diarias, incluyendo a enfermos, sin el pago correspondiente de horas extraordinarias, los sometieron a agresiones físicas y psicológicas y les entregaron pocas herramientas de trabajo. La denuncia fue realizada por los obreros de ambas empresas subcontratadas, quienes

Cuadro 3

Número de casos de denuncias de vulneración de derechos laborales y ambientales por empresas chinas en el período 2010 y agosto 2009

Año	Derechos laborales	Derechos ambientales y otros	Ambos	Total	% derechos laborales
2010	—	1	1	2	—
2011	—	1	—	1	—
2012	—	1	—	1	—
2013	—	—	—	0	—
2014	1	2	—	3	33,3
2015	3	1	—	4	75,0
2016	7	2	1	10	70,0
2017	28	9	4	41	68,3
2018	17	10	—	27	62,9
Agosto 2019	10	—	—	10	100,0
TOTAL	66	27	6	99	66,6
%	66,6	27,3	6,1	100,0	

Fuente: elaboración propia con base en información de Herrera, 2019.

se organizaron en sindicatos durante el conflicto⁵¹.

Se llama la atención sobre dichas empresas porque, al igual que otras compañías de la construcción, recurrieron a subcontratar a otras para determinadas obras y fases de los proyectos ejecutados, pretendiendo así liberarse de cumplir con las obligaciones

sociales con los trabajadores. Generalmente, los obreros contratados por las empresas subcontratadas no gozan de derechos laborales y trabajan en condiciones extremadamente precarias.

La legislación laboral boliviana reconoce la figura de la subcontratación, estableciendo la corresponsabilidad en el cumplimiento y

Cuadro 4

Número de casos de denuncias por vulneración de derechos laborales y ambientales según empresas, en el período 2014 y agosto 2019

Empresa	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁽¹⁾	Total
Sinohydro Corporation Limited (Sucursal Bolivia)	1	1	5	6	12	6	31
Harzone Industry Corporation	—	—	1	8	2	3	14
China Railway Construction Corporation (International Limited)	—	—	—	7	2	1	10
CAMCE	—	2	1	2	—	—	5
Jungie Mining Industry S.R.L	—	—	1	2	—	—	3
China Railway Group Limited (Sucursal Bolivia)	—	—	—	2	1	—	3
Sinopec International Petroleum Service Ecuador S.A. (sede Bolivia)	—	—	—	2	—	—	2
Mircoro y Dimalog Empresas subcontratadas por CAMCE	—	—	—	2	—	—	2
Harbour Engineering Company	—	—	—	1	—	—	1
Jin Kang S.R.L (por confirmar)	—	—	—	1	—	—	1
TOTAL:	1	3	8	33	17	10	72⁽²⁾

(1) A agosto de 2019.

(2) Incluye a casos que combinan la vulneración de derechos laborales y ambientales.

Fuente: elaboración propia con base en información de Herrera, 2019.

51 *El Potosí*, 07/08/2017, “Confirman violación de derechos de obreros en la planta de litio”. Disponible en: http://elpotosi.net/local/20170807_confirman-violacion-de-derechos-de-obreros-en-la-planta-de-litio.html

respeto de los derechos laborales tanto por la empresa contratante como la subcontratada⁵². La norma obliga a las empresas subcontratantes incluir las leyes laborales y velar por su cumplimiento en los contratos con las empresas subcontratadas; esto implica que cualquier denuncia de los trabajadores por violación de sus derechos compromete su responsabilidad. Las compañías chinas buscan eludir su responsabilidad por la situación de los trabajadores, trasladando totalmente las obligaciones sociales a las empresas subcontratadas.

La subcontratación es aceptada también en las normas básicas de contratación de empresas adjudicatarias. Específicamente, determinan que la empresa puede subcontratar hasta un determinado porcentaje del monto del contrato, el que debe ser justificado por la empresa y aprobado por la entidad contratante. En el caso de financiamiento chino, se desconoce si el porcentaje del monto fijado se mantiene.

Asimismo, el Documento Base de Contratación definido por la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) para la contratación de empresas extranjeras, como las chinas, establece una cláusula que es importante de destacar. Tómese como

ejemplo el documento base para el proyecto de “Construcción de la doble vía Ichilo-Ivirgarzama”, a cargo de Sinohydro, donde la cláusula décima quinta (Cumplimiento de leyes laborales) establece nítidamente que “El CONTRATISTA deberá dar estricto cumplimiento a la legislación laboral y social vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia y *será también responsable de dicho cumplimiento por parte de los SUBCONTRATISTAS que pudiera contratar*” [el resaltado es nuestro] (CEDLA, 2016: 7).

Hasta donde se conoce, la compañía china CAMCE optó por desentenderse de las denuncias, señalando a las empresas subcontratadas como las únicas responsables por la situación de “sus obreros”. En este sentido, es muy probable que la tercerización y la subcontratación se hayan convertido — tal como ocurre en el rubro de las grandes construcciones civiles en el país— en formas alternativas de explotación de fuerza de trabajo por las empresas chinas, destinadas a reducir costos laborales y a eludir el cumplimiento de los derechos laborales.

Ahora bien, el volumen y la recurrencia de denuncias mereció poca atención del Gobierno de Morales, que más bien se mostró permisivo con Sinohydro y con las demás

52 El Decreto Supremo 0107, de 1 de mayo de 2009, determina que las empresas contratantes deben incluir en el contrato “una cláusula que establezca que la empresa subcontratada dará cumplimiento a las obligaciones socio-laborales” con sus trabajadores, quienes están amparados por la Ley General del Trabajo. La contratante no solo tiene la obligación de incluir la cláusula correspondiente, sino también de exigir su cumplimiento.

empresas chinas que incurrieron en vulneración de derechos laborales. Si bien el Ministerio de Trabajo realizó inspecciones y fijó sanciones económicas en algunos casos, careció (o le privaron) de autoridad suficiente para determinar sanciones más drásticas, eludiendo su responsabilidad legal y constitucional de garantizar el cumplimiento obligatorio de las disposiciones laborales.

Una de las acciones públicas que podía haberse asumido era rescindir los contratos con Sinohydro Bolivia por incumplir las cláusulas del contrato mencionado y la legislación laboral vigente, particularmente la referida a la subcontratación. No solo en el caso de esta empresa, sino también en otras de la misma nacionalidad, la soberanía legal del país quedó socavada dada la orientación proempresarial del Gobierno de Morales.

Es en los proyectos de construcción de la Hidroeléctrica San José, la doble vía El Sillar y de la doble vía Montero-Yapacaní en el departamento de Santa Cruz donde se registró la mayor parte de las denuncias de vulneración de derechos en contra de Sinohydro.

La conculcación de derechos y la precariedad laboral afectó también a los trabajadores chinos ocupados en algunas de las empresas transgresoras, según las denuncias efectuadas por dirigentes sindicales y técnicos

bolivianos, quienes manifestaron que ellos soportaban iguales y hasta peores condiciones laborales que los connacionales. En este sentido, en junio de 2017, un ingeniero despedido de la Sociedad Accidental CCCC por denunciar que esta compañía estaba empleando reos chinos, y que también lo hacían la Harbour Engineering Company (con un contrato por más de 143 millones de dólares) y la Harzone, en las que casi la totalidad de sus obreros eran de esa nacionalidad, reveló que los empleados chinos trabajaban en “condiciones de semiesclavitud”, incumpliendo normas nacionales y convenios internacionales de derechos humanos y laborales (CEDLA, 2017b).

Este hecho vendría a confirmar que las empresas chinas recurren a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo sin discriminar la nacionalidad de los obreros, con la particularidad de que los trabajadores chinos carecen totalmente de derechos laborales y de la protección de una organización sindical. Si bien los obreros bolivianos percibieron que algunos funcionarios chinos gozaban de mejores servicios de alimentación y descanso que ellos, es probable que este buen trato haya ocultado la precariedad y desprotección en la que se encontraba el común de los súbditos chinos.

La Sinohydro Corporation Limited

La Sinohydro es una empresa estatal china que fue creada a principios de la década

de 1950, como contratista en proyectos hidroeléctricos públicos en el país asiático. Fue una de las primeras compañías que se benefició de la “política de salida” del Estado chino para incursionar en el mercado mundial de la construcción de grandes

obras de infraestructura. Figura entre las siete empresas estatales chinas más importantes del rubro de la construcción.

Se constituyó formalmente en el año 2002, como efecto de la reestructuración de las

Cuadro 5

Número de casos de denuncias de vulneración de derechos laborales en las empresas chinas más denunciadas, según proyectos, 2015 a agosto 2019

Empresa	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Sinohydro Corporation						
Limited Sucursal Bolivia						
Doble vía Ichilo-Ivirgazama	2	4	2	—	—	8
Hidroeléctrica San José	4	1	—	—	—	5
Tramo Padilla-El Salto	—	1	7	2	—	10
Doble vía El Sillar	—	—	—	1	—	1
Doble vía Montero-Yapacaní	—	—	1	3	—	4
Hidroeléctrica Ivirizu	—	—	—	—	1	1
Proyecto Multipropósito Agua Potable Batallas, Pucarani y El Alto	—	—	—	2	1	3
China Railway Construction Corporation (International Limited)						
Ferrocarril Montero-Bulo Bulo (tramo II)	—	—	2	—	—	2
Carretera El Espino-Charagua-Boyube	—	—	5	1	—	6
Carretera Rurrenabaque-Riberalta	—	—	—	4	9	13
Harzone Industry Corporation						
Puente Madre de Dios	—	—	1	—	1	2
Carretera Cochabamba-Valle Alto	—	—	3	1	1	5
Carretera Porvenir-Puerto Rico	—	3	2	—	1	6
Total	6	9	23	14	14	66

Fuente: elaboración propia con base en información de Herrera, 2019.

unidades de energía hidroeléctrica y de ingeniería de la ex Secretaría de Energía y el Ministerio de Electricidad e Industria. En 2011, se fusionó con otras 58 empresas de suministro de energía provinciales para conformar la Power Construction Corporation of China, o China Power, que proyectó a Sinohydro como la marca insignia de los negocios internacionales de esta corporación⁵³.

La mayor incursión de esta empresa en el mundo y en Latinoamérica vino aparejada a muchos conflictos, a tal punto que, según la ICM (2013), se la consideraba una de las empresas con mayor número de conflictos laborales por vulnerar las legislaciones de trabajo locales y las normas de seguridad y salud ocupacional, así como por incumplir las leyes ambientales de los países donde opera, por sus acciones de “devastación del medio ambiente, la reubicación forzosa de comunidades locales como efecto de la construcción de represas, así como la falta de transparencia y de consulta sobre el impacto social y medioambiental

en los que incurre la empresa, en las mega construcciones que viene ejecutando” (CEDLA, 2016: 4).

Sinohydro llegó a Bolivia a finales del año 2012, con la firma de un memorándum de entendimiento con el Gobierno boliviano a través del Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), para el proyecto hidroeléctrico Cachuela Esperanza en el norte amazónico del país. El documento se firmó mientras su filial en Ecuador —a cargo de la construcción de la central hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair— enfrentaba al menos diez denuncias en la Fiscalía General de ese país y en siete juzgados civiles y laborales de Pichincha, acusada de presunto delito de peculado, incumplimiento de pagos a una empresa subcontratista e incumplimiento en el pago de haberes e indemnizaciones laborales⁵⁴. Una investigación del periódico *Sol de Pando* menciona varias irregularidades cometidas por esta empresa china en Ecuador⁵⁵.

53 ICM, 2013, citado en CEDLA, 2016.

54 *El Comercio*, 2012, citado en CEDLA, 2016.

55 *Sol de Pando*, 27 de enero de 2016. Según este medio, en diciembre del 2014, un túnel del proyecto Coca-Codo Sinclair colapsó por mal diseño e incorrecta ejecución ocasionando la muerte de diez obreros ecuatorianos, tres técnicos chinos y varios heridos. La investigación del suceso determinó la responsabilidad de la empresa, que además fue acusada por el uso fraudulento de recursos públicos, peculado y estafa. La denuncia fue hecha por la empresa local Sakoto, subcontratista de Sinohydro, en sentido de que esta compañía cobraba un considerable sobreprecio al Estado ecuatoriano (representado por la estatal Coca-Sinclair) por cada metro de construcción de los campamentos en la hidroeléctrica a cargo de la subcontratista: Sinohydro pagaba a Sakoto 179 dólares por cada metro construido, mientras que recibía 800 dólares de la estatal.

La filial en el país fue creada formalmente en 2014, bajo el nombre de Sinohydro Corporation Limited Bolivia (en adelante Sinohydro Bolivia), aunque comenzó a operar desde 2013 en varios proyectos de infraestructura vial y energéticos.

Según el *boletín Control Ciudadano* (CEDLA, 2016) a pesar de las irregularidades mencionadas, sobre las que se informó a las autoridades nacionales bolivianas, Sinohydro Bolivia se adjudicó cuatro contratos en poco tiempo. El primero fue suscrito en abril de 2014 con la ABC para la construcción de la doble vía Puente Ichilo-Ivirgarzama en sus dos tramos: tramo I Puente Ichilo-Puente Mamorecito y tramo II Puente Mamorecito-Ivirgarzama. Durante la ejecución de esta obra se dieron a conocer las primeras denuncias de los trabajadores bolivianos por violación de sus derechos laborales y por maltrato. Esta obra, concluida en noviembre de 2018, fue uno de los dos proyectos —el otro fue la construcción de la carretera El Sillar— con el mayor número de denuncias por vulneración de derechos. Según un reporte de la Plataforma Energética del CEDLA, la empresa afrontó en este proyecto siete paros de los trabajadores y una huelga de hambre, además de siete conflictos con los habitantes de los poblados vecinos (CEDLA, 2019).

El segundo contrato con Sinohydro Bolivia fue firmado en junio de 2014 entre esta empresa —en asociación accidental con

la empresa CBI— y ENDE, a través de la nacionalizada Corani S.A., para la construcción de obras civiles, red vial, regulación y conducción del proyecto hidroeléctrico San José. Es el segundo contrato de los cuatro de este proyecto, donde también se reportaron denuncias de los trabajadores por razones similares a las mencionadas en el caso anterior. Esta obra fue entregada a mediados de 2019.

El tercero fue suscrito en septiembre de 2015 con la ABC para la construcción del tramo Padilla-El Salto, en el departamento de Chuquisaca. En noviembre del mismo año, la ABC también firmó con Sinohydro Bolivia el millonario contrato para el diseño y construcción de la doble vía El Sillar-Puente Espíritu Santo en el departamento de Cochabamba, bajo la modalidad de contrato llave en mano, que implica que se hará cargo de los estudios técnicos, el diseño y la ejecución de la obra, además de gestionar su financiamiento, sin ningún tipo de fiscalización por el Estado boliviano. Esta obra fue adjudicada por un costo aproximado de 470 millones de dólares, con un empréstito del Eximbank China (CEDLA, 2018).

La firma de este contrato se realizó pese a las denuncias remitidas al Ministerio de Obras Públicas y a la ABC porque esta empresa utilizaba de manera irregular y fraudulenta el nombre de una profesional española que no trabajaba en la empresa. De acuerdo con

el documento base de contratación, esta irregularidad descalificaba la propuesta de la empresa interesada y establecía el cobro de la Garantía de Seriedad de Propuesta (1% del monto económico propuesto), sanción que no fue aplicada (CEDLA, 2016).

Entre los últimos proyectos de Sinohydro Bolivia figuran: (i) la adjudicación realizada en septiembre de 2017 para la construcción de la represa de la Hidroeléctrica Ivirizu, ubicada en la provincia Carrasco del departamento de Cochabamba, por un monto de 172 millones de dólares para la primera fase —el proyecto tuvo un costo total de 549,9 millones de dólares— y (ii) la adjudicación de la construcción de la doble vía Montero-Yapacaní (carretera Cochabamba-Santa Cruz). En el primer proyecto (Ivirizu), según una investigación realizada el año 2020, ENDE Valle Hermoso se sumó a las denuncias de la Unidad de Transparencia por las irregularidades en el proceso de contratación de esta empresa china y en el diseño final del proyecto.

La factibilidad de la construcción de la represa también estuvo cuestionada porque se la construiría dentro del Parque Nacional Carrasco, violando las normas vigentes de protección de los parques naturales. Para

viabilizar la obra, el Gobierno del MAS promulgó una ley que declaró el proyecto como prioridad nacional.

Desde la perspectiva laboral, ambos contratos fueron suscritos cuando la empresa china ya había sido denunciada varias veces por obreros de otros proyectos por no garantizar condiciones adecuadas de trabajo y por vulnerar derechos laborales. Como era de esperarse, en estos nuevos proyectos la empresa volvió a incurrir en la violación de derechos laborales individuales y colectivos y de derechos ambientales, tal como denunciaron los trabajadores. En el proyecto hidroeléctrico, estos derechos comenzaron a ser vulnerados al cabo de los primeros cuatro meses de obras de la primera fase.

Sinohydro y la violación de los derechos laborales colectivos de los trabajadores

En varios boletines publicados por el CEDLA se dio a conocer las múltiples violaciones de los derechos individuales de los trabajadores por Sinohydro Bolivia, particularmente en la ejecución del proyecto carretero Doble vía Ichilo-Ivirgarzama, el primero que se adjudicó esta empresa⁵⁶.

56 Véase los boletines del Observatorio Boliviano de Empleo y Seguridad Social del CEDLA, además de una última publicación de la Plataforma Energética (CEDLA, 2019), que aporta con información detallada sobre la vulneración de derechos laborales por empresas chinas en el país.

Ante la vulneración de sus derechos, los trabajadores del proyecto mencionado, organizados en sindicatos, efectuaron a partir de 2015 paros constantes, bloqueos, marchas en la ciudad de Cochabamba y hasta tomas de campamentos, denunciando los atropellos y en demanda del cumplimiento de los compromisos de mejora de las condiciones de trabajo asumidos por la empresa. Los sindicatos de otros proyectos siguieron el mismo camino, convencidos de que la acción colectiva era la única manera de ser escuchados para cambiar la alta precariedad laboral en que se encontraban.

En represalia, la empresa china arremetió contra los dirigentes, penalizando sus acciones con despidos y amedrentamientos, negándoles el derecho a la declaratoria en comisión y vulnerando el fuero sindical que los protege, en franco desconocimiento de la CPE y de la legislación laboral nacional que amparan la labor de los directivos sindicales ante cualquier desafectación arbitraria del lugar de trabajo.

Precisamente es el Decreto Ley N° 38, de 7 de febrero de 1944, el que determina que “Los obreros y empleados elegidos para desempeñar los cargos directivos de un sindicato, no podrán ser destituidos sin previo proceso. Tampoco podrán ser transferidos de un empleo a otro ni aun de una sección a otra, dentro de una misma empresa sin su libre consentimiento”. Además, dispone

sanciones al respecto en su art. 5: “Todo empleador o representante del mismo que infringiese la disposición del Artículo 1 [...] o quien impidiese el libre ejercicio de la actividad sindical, será sancionado por el Juez de Trabajo, previo procedimiento sumario, con una multa pecuniaria de un mil a cinco mil bolivianos y a una prisión de quince días a dos meses”.

Este derecho es ratificado por la CPE, que señala que a “Las *dirigentas y los dirigentes sindicales que gozan de fuero sindical*, no se les despedirá hasta un año después de la finalización de su gestión y no se les disminuirán sus derechos sociales, ni se les someterá a persecución ni privación de libertad por actos realizados en el cumplimiento de su labor sindical” (art. 51. VI).

Según las denuncias de los dirigentes sindicales del proyecto, la vulneración de derechos laborales colectivos se habría replicado en el proyecto de la planta hidroeléctrica de San José, también a cargo de Sinohydro Bolivia.

Asimismo, es pertinente puntualizar que esta empresa asumió la postura típica de los empresarios bolivianos, declarando ilegales las huelgas de los trabajadores, imponiendo descuentos por los días de paro e incluso despidiendo a los trabajadores movilizados por supuestos perjuicios económicos y materiales provocados por la medida de fuerza. No faltó un acuerdo con los trabajadores,

suscrito el 12 de febrero de 2016, en el que la empresa impuso, entre los puntos convenidos, que los obreros debían trabajar dos horas diarias adicionales para “reponer el tiempo perdido en la construcción de la obra”, vulnerando el derecho a la huelga cuando esta se realiza como respuesta a la violación flagrante de derechos laborales. En las legislaciones de algunos países se la conoce como huelga justa, debido a que las causas son imputables a los empleadores, que incumplieron las leyes laborales o vulneraron los derechos reconocidos a los trabajadores (Sandóval Rodríguez, 2006: 220).

Las luchas de los obreros y los derechos laborales colectivos

En este acápite se hace un recuento y un análisis de las demandas y luchas de los trabajadores bolivianos de los proyectos ejecutados por Sinohydro Bolivia respecto a la violación de sus derechos laborales colectivos, como la huelga, el incumplimiento de convenios laborales nacidos de los procesos de negociación colectiva y el derecho a la sindicalización.

Vulneración del derecho a la huelga

En enero de 2016, durante la quinta huelga convocada por el Sindicato de trabajadores del proyecto Doble vía Ichilo-Ivirgarzama, 350 obreros del mismo marcharon en la ciudad de Cochabamba exigiendo la atención de su pliego petitorio, que

contemplaba demandas de mejora de las condiciones de trabajo y el respeto de sus derechos laborales. Arbitrariamente, en respuesta, a través de un comunicado, Sinohydro declaró ilegal la medida, anunciando la presentación de un recurso legal ante un juzgado de trabajo y advirtiendo con cortar el suministro de energía eléctrica en el campamento si los trabajadores no reanudaban sus labores.

Por lo que pudo advertirse, la empresa recurrió no solo a la conocida estrategia de declarar la huelga como una acción ilegal, sino también a la amenaza atentatoria y abusiva de privar a los trabajadores de energía eléctrica, lo que también resulta condenable.

Los trabajadores manifestaron que cumplieron con todo lo establecido por la LGT para que se reconociera la huelga como medida legal, y que además remitieron la documentación correspondiente para justificar el paro escalonado, que fue una decisión de todos los obreros del proyecto, considerando que se trataba de una quinta convocatoria a huelga ante la desatención recurrente de la empresa.

Es importante subrayar que, en los casos de violación de derechos e incumplimiento de convenios laborales, correspondía hacer la huelga justa, según las experiencias legales de varios países que la reconocieron y según lo conquistado por la jurisprudencia

favorable a su ejercicio, sin pasar necesariamente por el largo y burocrático proceso de negociación colectiva dispuesto por la legislación laboral boliviana. Por otra parte, el incumplimiento recurrente del pliego petitorio y de los acuerdos colectivos en los que incurrió la empresa daba por establecida la existencia de un conflicto laboral, lo que justificaba la realización de un paro como medida de presión y de reclamo, que es la única acción efectiva de los trabajadores para enfrentar la desatención y vulneración permanente de sus derechos.

Como dato complementario para ilustrar el comportamiento arbitrario de la empresa con relación a los derechos laborales colectivos, hasta junio de 2017 —es decir, un año y medio después del paro de enero de 2016— Sinohydro no había atendido el pliego petitorio de los obreros del proyecto (*Los Tiempos*, 17/06/2017), cuando la LGT boliviana establece un plazo máximo de diez días para responder al pliego de referencia.

Un mes después de la huelga de enero de 2016, los trabajadores efectuaron un nuevo paro, esta vez por 16 días, demandando que la empresa detenga los abusos infligidos a los obreros y sus familias y atienda su pliego petitorio, muchas veces postergado. Según

el secretario general del sindicato, el pliego contemplaba las demandas de estabilidad laboral (ante los despidos intempestivos e injustificados), seguro de vida, postas médicas, ropa de trabajo, contratos de trabajo y la revisión de los descuentos arbitrarios en sus papeletas de pago. Hasta la fecha indicada, Sinohydro Bolivia había incumplido 14 actas de entendimiento con participación de la Jefatura de Trabajo de Cochabamba, lo que motivó, entre otras razones, la declaración de la huelga⁵⁷.

Resultaba evidente que la empresa, además de imponer condiciones precarias y extremas de trabajo, vulneraba flagrantemente el derecho a la negociación colectiva de sus trabajadores al desatender el pliego petitorio y los acuerdos colectivos, que buscaban sencillamente mejorar las condiciones de trabajo y el respeto por los derechos establecidos por la legislación laboral nacional.

Otro antecedente importante es que entre 2014 y 2016 los obreros del proyecto efectuaron cinco paros indefinidos denunciando la vulneración sistemática de derechos laborales y el incumplimiento de convenios homologados por el Ministerio de Trabajo. En respuesta, la empresa llegó a extremos, como lo ocurrido en octubre de 2015, cuando los obreros movilizados

57 *El Diario*, 03/02/2016, "Denuncian abuso de firma china". Disponible en: http://www.eldiario.net/noticias/2016/2016_02/nt160203/economia.php?n=18&-denuncian-abuso-de-firma-china

fueron reprimidos violentamente con un saldo de varios heridos.

Ni la Policía ni el Ministerio de Trabajo tuvieron entonces una intervención decidida en este conflicto para resguardar la integridad física y los derechos de los obreros bolivianos movilizados⁵⁸. Como ya parece una regla en estos casos que involucran a empresas chinas como Sinohydro Bolivia, la represión y la vulneración del derecho a la protesta quedaron sin sanción alguna, vale decir, impunes.

Para ilustrar el grado alarmante de vulneración de derechos por parte de Sinohydro Bolivia y su recurrencia, pese a los acuerdos laborales suscritos con intervención del Ministerio de Trabajo, debe mencionarse una nueva denuncia de los obreros en septiembre de 2016 por la mala alimentación recibida en los campamentos de la empresa y por el incumplimiento del compromiso de suministrar leche a todos los trabajadores para evitar cualquier tipo de intoxicación por el manipuleo del asfalto y de otros materiales de construcción. Asimismo, denunciaron que se los afectó con un descuento arbitrario, supuestamente por haber incumplido la jornada de trabajo asignada⁵⁹.

Incumplimiento de acuerdos laborales para la mejora de las condiciones de trabajo

En septiembre de 2016, en una audiencia de conciliación entre trabajadores y la empresa en la Jefatura de Trabajo en Sucre, un obrero denunció la existencia de discriminación laboral en contra de los trabajadores bolivianos en la construcción del tramo Padilla-El Salto, ratificando la denuncia hecha por sus compañeros a mediados de ese año: “Hay diferencias, los chinos tienen todo, buena cama, buena alimentación, todo tienen, pero a nosotros nos tratan como a esclavos. Hay desigualdades”.

La discriminación laboral denunciada implicaba condiciones precarias extremas de trabajo para los obreros bolivianos, tal como puede inferirse del informe de inspectoría del Ministerio de Trabajo efectuado el 26 de julio de 2016 en el campamento asentado en el municipio de Padilla, que puso en evidencia que Sinohydro Bolivia incumplía las disposiciones de seguridad industrial y las normas laborales vigentes en el país.

Según el informe, los trabajadores no contaban con ropa de trabajo, percibían un

58 ERBOL, 02/03/2016, “Observatorio: Empresa china atropella y agrede a obreros”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/02032016/observatorio_empresa_china_atropella_y_agrede_obreros

59 *Los Tiempos*, 09/09/2016, “Reportan avance de 40% en vía Ivirgarzama-Ichilo”. Disponible en: <http://www.los-tiempos.com/actualidad/economia/20160909/reportan-avance-40-ivirgarzama-ichilo>

suelo inferior al salario mínimo nacional (1.815 bolivianos en 2016), no contaban con seguro de salud ni aportaban al sistema de pensiones, sufrían maltrato de los capataces chinos “casi todo el tiempo”, no disponían de ambientes adecuados para el pernocte en el campamento (contaban solamente con un colchón y una frazada por obrero) y carecían de un comedor, a diferencia de los trabajadores chinos, que disponían de dependencias exclusivas. Al parecer, esta serie de carencias y desigualdades poco o nada cambiaron durante la ejecución del proyecto, pese a compromisos laborales asumidos por la empresa ante el Ministerio de Trabajo y los trabajadores, con la suscripción de acuerdos laborales escritos o verbales. La precariedad laboral extrema existente llevó a que los obreros percibieran que recibían “un trato cercano a la esclavitud”.

Es importante remarcar, en estos casos, que los acuerdos laborales colectivos suscritos entre trabajadores y empleadores, y más todavía aquellos que cuentan con la mediación del Ministerio de Trabajo, tienen rango de disposiciones legales porque operacionalizan y facilitan el cumplimiento de la legislación laboral respecto a los derechos reconocidos. Por lo general, el incumplimiento de los convenios colectivos por empresas chinas como Sinohydro

Bolivia no fueron y no son objeto de sanción del Ministerio de Trabajo y, por tanto, no se lo definió como una vulneración del derecho a la negociación colectiva, un derecho colectivo vital para obtener cambios progresivos y efectivos en las condiciones de trabajo.

A propósito de los trabajadores chinos, a pesar del trato diferenciado que podrían haber recibido de la empresa, no gozaban precisamente de condiciones plenas de trabajo, y menos todavía aquellos que se encontraban en el país de manera ilegal. El informe de inspección mencionado reveló que los súbditos asiáticos no contaban con pasaportes y comprobantes del cumplimiento de normas laborales, como el pago de subsidios prenatales y aportes para la jubilación, entre algunas vulneraciones encontradas. Por las referencias recolectadas, ninguno de los trabajadores chinos participó en el sindicato, y es muy probable que la empresa tampoco hubiera aceptado la posibilidad de que algunos de ellos sean acogidos en la organización.

Ante los atropellos sufridos por los trabajadores bolivianos, el Ministerio de Trabajo, prosiguió con las acciones judiciales para sancionar a la empresa con 120.000 bolivianos⁶⁰. Las multas se fueron sumando, pero

60 *La Razón*, 28/09/2016, “Gobierno prosigue acciones judiciales para sancionar a la china Sinohydro Corporation con Bs 120.000”.

la empresa continuó vulnerando derechos y descatando los convenios laborales suscritos, además de los compromisos asumidos por la Embajada de China en sentido de que las empresas chinas cumplirían con las leyes laborales nacionales.

A propósito de esto último, en octubre de 2016 la Embajada de China en Bolivia participó, junto al Ministerio de Trabajo, en un encuentro de “diálogo y acercamiento” con el objetivo de superar las denuncias de explotación y abuso laboral de aproximadamente 50 empresas chinas que operaban en ese tiempo en el país. El entonces Consejero Económico y Comercial de la Embajada de la República Popular de China, Yao Ming, manifestó, “Queremos ayudar a nuestras empresas a conocer mejor las reglas, las respetamos siempre”⁶¹, compromiso que muy pronto fue ignorado por Sinohydro Bolivia y las otras empresas chinas.

Incumplimiento del pliego petitorio

En julio de 2017, el sindicato de trabajadores del proyecto de construcción de la carretera El Salto-Padilla presentó a la empresa un pliego petitorio que ponía en evidencia las precarias condiciones en las que trabajaban los obreros en los campamentos instalados por Sinohydro Bolivia.

El pliego contempló una larga lista de demandas que revelaban la situación laboral existente: (i) suscribir nuevos contratos de trabajo que especifiquen, entre otros derechos, el monto real de los salarios de acuerdo a los rangos establecidos en la empresa; (ii) fijar el incremento salarial sobre el total ganado del trabajador y no sobre el básico; (iii) dotar una farmacia y contratar un médico, considerando el gran número de trabajadores de la compañía; (iv) implementar la limpieza de letrinas; (v) construir un comedor y ambientes adecuados para el hospedaje de los trabajadores; (vi) mejorar la alimentación; (vii) dotar a los trabajadores de ropa de trabajo y de medidas de seguridad ocupacional; (viii) rechazar el maltrato laboral reinante; y (ix) destituir al administrador y al jefe de operaciones por maltrato laboral.

El pliego fue parcialmente atendido por la empresa, y fuera del plazo fijado por la LGT, que dispone diez días para que el empleador responda a las demandas laborales. Según la denuncia de los trabajadores, pasaron varios meses sin que sean atendidas todas las demandas. Como determina la norma laboral, la desatención del pliego en la fase de negociación directa con la empresa conduce a la fase de conciliación con intervención del Ministerio de Trabajo,

61 Eju, 22/10/2016, “China aceptó aplicar ley laboral en 50 de sus empresas que ya operan en Bolivia”. Disponible en: <http://eju.tv/2016/10/china-acepto-aplicar-ley-laboral-en-50-de-sus-empresas-que-ya-operan-en-bolivia/>

obligando a esta instancia pública a garantizar el tratamiento y la atención de las demandas laborales expuestas en el pliego petitorio.

Penosamente, la representación regional del Ministerio en Chuquisaca, como pasa en otros departamentos del país, careció de autoridad suficiente para hacer cumplir la ley sobre negociación colectiva y a reportar oportunamente la infracción cometida por la empresa como precedente para exigir el cumplimiento de los contratos de obras respecto a las cláusulas laborales. Esta debilidad dio lugar a que Sinohydro Bolivia continúe conculcando los derechos de los trabajadores del proyecto y postergando recurrentemente la atención efectiva del pliego de demandas, tal como sucedió en otros casos de vulneración de derechos por empresas chinas.

Nuevamente la descalificación de la huelga

En septiembre de 2017, los trabajadores del Proyecto de construcción del tramo doble vía Libertad-Ichilo, del campamento de Entre Ríos en el departamento de Cochabamba, efectuaron un paro de 22 días en demanda de un seguro de salud, dotación de ropa de trabajo para la temporada de lluvias, estabilidad laboral y la mejora de

la infraestructura de servicios y de vivienda donde trabajaban. Si bien los obreros lograron algunos compromisos de la empresa respecto al seguro de salud, a la dotación de indumentaria de trabajo y al pago de beneficios sociales a aquellos obreros que decidieran retirarse de la empresa, la huelga fue unilateralmente declarada ilegal por la empresa, que impuso que cinco días del paro fueran considerados a cuenta de vacaciones y los restantes 15 días, descontados. A los obreros que aún no disponían de vacaciones sencillamente se les descontó los 20 días de huelga⁶².

Tal como se ha venido remarcando en el presente documento, la reiterada desatención a las demandas de los trabajadores constituye un precedente importante para justificar la realización de una medida de presión como la huelga, que se justifica por la vulneración del derecho a la negociación colectiva y a los derechos laborales individuales, como el acceso a un seguro de salud y a la seguridad ocupacional que exigían los trabajadores del proyecto mencionado.

Represión y agresión física en las movilizaciones

En enero de 2018, varias organizaciones del municipio de Padilla en el departamento de

62 <http://www.mintrabajo.gob.bo/PrincipalPublicaciones.asp?target=3022>

Chuquisaca denunciaron que funcionarios de Sinohydro Bolivia a cargo de la construcción de la carretera Padilla-El Salto, de la Diagonal Jaime Mendoza, atemorizaban a pobladores de la localidad para reprimir cualquier acto de protesta por la presencia de la compañía china en esa región. La denuncia incluyó un hecho —que despertó rechazo entre trabajadores y pobladores— en sentido de que la esposa de uno de los obreros del proyecto que se encontraba en una de las movilizaciones fue golpeada por un funcionario de la empresa.

La agresión no tenía nada de particular o personal; por el contrario, expresaba perfectamente la posición de la empresa en contra de los paros y movilizaciones de los trabajadores. Según declaraciones del entonces senador Omar Aguilar al desaparecido matutino *Gente*, quien fue retenido por los obreros en el municipio mencionado como medida de presión para buscar soluciones al conflicto laboral:

Los trabajadores y la población de Padilla tienen miedo de hablar, la empresa Sinohydro generó miedo, pero el colmo de los colmos fue cuando llegamos [a Padilla] en una protesta y toma que hicieron al campamento de la Sinohydro, una compañera

fue agredida, no solo psicológica y verbalmente, sino físicamente, fue agarrada a patadas por un súbdito chino; eso no lo vamos a aceptar [...], ya se ha iniciado las acciones que corresponden. El Ministerio Público ha tomado la determinación de detenerlo⁶³.

El parlamentario recordó que Sinohydro Bolivia fue sancionada el 21 de diciembre de 2016 por la Jefatura de Trabajo con 70 mil bolivianos por ocho vulneraciones laborales a trabajadores bolivianos, además de maltrato. En abril de 2017 ocurrió un hecho similar cuando otro funcionario de la empresa cometió otra agresión al echar agua caliente en el rostro de un obrero, supuestamente por diferencias personales.

Otro reporte de radio ACLO de la red ERBOL a fines de enero de 2018 ratificó el suceso, al señalar:

[El] poblado se cansó de abusos y violencia de la empresa china y se declaró en [...] paro [cívico] indefinido de protesta contra los constantes abusos de la empresa china Sinohydro contra los trabajadores de la región. La gota que colmó el vaso es la golpiza

63 *Gente*, 01/02/2018, “Chino abusivo pateo a mujer de obrero boliviano”.

que un asiático propinó a una mujer tras una movilización de trabajadores⁶⁴.

Tal como puede colegirse del reporte de prensa, la movilización de los trabajadores de la empresa se tornó en un paro cívico del municipio de Padilla en respuesta a los abusos y la presión ejercida contra los pobladores por funcionarios chinos de la empresa, cuyos directivos no definieron ninguna medida para evitar que el conflicto se agudice. Los movilizados demandaron la deportación del funcionario que golpeó a la mujer, pero también el pago de las deudas con los trabajadores y la regularización de los contratos laborales, lo que mostró una interesante acción de solidaridad cívica con la lucha de los obreros, debido a que muchos de estos eran oriundos de la región.

Según el reporte, el agresor fue detenido en la carceleta del municipio. Sin embargo, como confirmación del comportamiento agresivo manifestado por los súbditos chinos, otros connacionales suyos llegaron al poblado atemorizando a la gente para intentar forzar la puerta del recinto carcelario y liberar al acusado, lo que ameritó que la Policía solicitara refuerzos de otros

cuarteles con el fin de contener la agresión y el hecho irregular⁶⁵.

En un comunicado emitido el 31 de enero de 2018, Sinohydro Bolivia manifestó que atender las demandas laborales y frenar las agresiones no eran su responsabilidad, y que correspondía a la empresa subcontratada entre mayo de 2016 y octubre de 2017 (TNT Ingeniería en Explosivos SRL) resolver las reivindicaciones y denuncias de los trabajadores y de los pobladores. Al respecto, como ya se mencionó, la empresa tenía corresponsabilidad en la atención de las demandas laborales, tal como establece la legislación laboral boliviana vigente en casos de subcontratación de empresas para actividades propias del giro de la compañía contratante.

Con relación a la agresión suscitada, llamó fuertemente la atención que la empresa manifestara que los agredidos fueron los funcionarios chinos, a quienes supuestamente se les habría impedido el acceso a los campamentos, cuando muchos trabajadores y pobladores de Padilla fueron testigos de los golpes que recibió la esposa del trabajador por parte del súbdito asiático. Obviamente, los voceros de la empresa

64 Eju, 31/01/2018, "Poblado se cansó de abusos de empresa china contra trabajadores bolivianos y se declaró en paro". Disponible en: <http://eju.tv/2018/01/poblado-se-canso-de-abusos-y-violencia-de-empresa-china-contra-trabajadores-bolivianos-y-se-declaro-en-paro/>

65 Eju, 31/01/2018, *ibid.*

no hicieron referencia alguna a la acción beligerante de otros funcionarios chinos que intentaron liberar a su compatriota de la carceleta policial del poblado de Padilla.

Las movilizaciones de los trabajadores y de los pobladores de Padilla lograron que la empresa suscriba un convenio el 1 de febrero del mismo año, con la participación de dirigentes cívicos, juntas vecinales, transporte, autoridades del Ministerio de Trabajo, el entonces senador Omar Aguilar y el representante departamental de la Defensoría del Pueblo, Edwin Martínez, obligándose a atender las reivindicaciones expuestas y las denuncias de agresión. Sinohydro Bolivia se comprometió a asumir la cancelación de la deuda salarial de 60 trabajadores que dejó la empresa TNT y que ascendía en ese año (2018) a aproximadamente 1,5 millones de bolivianos, a brindar un trato digno a los obreros bolivianos, a suscribir contratos de trabajo regulares, a pagar horas extras, y a destituir al funcionario agresor.

Los compromisos revelaron un tácito reconocimiento de la existencia de condiciones de trabajo precarias en el proyecto, que contrastaban con algunos de los comunicados emitidos por la empresa en años anteriores en los que manifestó que los “trabajadores exigen más que lo que se le exige a cualquier otra empresa”, que los dirigentes sindicales estarían “en campaña para afectar su imagen” y que las

infracciones cometidas fueron “infracciones leves a la norma laboral”.

Violación del fuero sindical y de los derechos colectivos

En abril de 2018, los trabajadores del grupo 2 para la construcción del proyecto hidroeléctrico Ivirizu, en el departamento de Cochabamba, realizaron un paro de seis días exigiendo la atención a sus demandas de mejores condiciones de trabajo y en rechazo a la violación del fuero sindical de cuatro dirigentes, que fueron despedidos arbitrariamente por, supuestamente, no haber acudido a su fuente laboral durante dos días, pese a haber solicitado y conseguido el permiso de sus supervisores para el trámite de reconocimiento del sindicato ante la Federación de Trabajadores de la Construcción de Cochabamba. Ante la negativa de la empresa de reincorporar a los dirigentes, los trabajadores radicalizaron sus medidas, bloqueando la carretera Cochabamba-Santa Cruz.

Ante la escalada del conflicto, los trabajadores plantearon un pliego petitorio para orientar sus movilizaciones. Este pliego contemplaba exigir la anulación de los cuatro memorandos de despido de los dirigentes, respetar los cargos de cada trabajador, la construcción de un comedor, el incremento de salarios en un 35%, brindar estabilidad laboral frente a la permanente advertencia de despidos y la dotación de ropa de trabajo

térmica de dos piezas. Además, planificaron una huelga para presionar la atención del pliego.

Como ya era común en la empresa, la abogada a su servicio negó ante las autoridades los despidos de los dirigentes, y manifestó que la compañía cumplía con todas las normas laborales nacionales, por lo que los reclamos de los trabajadores no tenían sentido alguno. Al respecto, y considerando el reiterado rechazo de la empresa a las denuncias de los obreros, es pertinente señalar que los principios de protección y el de primacía de la realidad, establecidos por la doctrina del derecho del trabajo y la legislación laboral nacional, ante cualquier interpretación subjetiva o intención de los empleadores por mostrar una situación diferente al revelado por los trabajadores, anteponen la prevalencia de la realidad demostrada por los empleados con el propósito de reclamar el cumplimiento de sus derechos.

Asimismo, como ya era práctica corriente de la empresa, mediante un comunicado, declaró ilegal la huelga porque supuestamente no cumplía con los requisitos dispuestos por la LGT. Frente a

esta declaración, es oportuno recordar el concepto de huelga justa como la medida asumida por los trabajadores cuando el empleador vulnera sus derechos laborales incumpliendo la legislación laboral vigente⁶⁶.

El 11 de abril del mencionado año, el sindicato y la empresa llegaron a un acuerdo, lográndose el reconocimiento de la huelga como una acción legal, gracias a una resolución ministerial que dejó sin efecto los descuentos por los días de paro y los despidos, y el compromiso de la empresa de atender las demandas para mejorar las condiciones de trabajo⁶⁷.

La lucha de los obreros del proyecto doble vía El Sillar

En agosto de 2018, los obreros del proyecto de construcción de la doble vía El Sillar se movilizaron para demandar la atención de varias reivindicaciones ante la ineffectividad de las negociaciones con la empresa. Las demandas contemplaban exigir una copia de los contratos, pues los trabajadores tenían observaciones a su contenido y alcances; destituir a dos asesores de la empresa “porque consideraban que orientaban mal

66 *Los Tiempos*, 06/04/2018, “Otra denuncia salpica a Sinohydro por conflictos laborales en Ivirizu”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180406/otra-denuncia-salpica-sinohydro-conflictos-laborales-ivirizu>

67 <http://www.mintrabajo.gob.bo/PrincipalPublicaciones.asp?target=3214>

a los ejecutivos” en asuntos laborales y en la ejecución de la obra; cambiar la entidad aseguradora de salud por la deficiente atención prestada a los obreros; y mejorar la provisión de ropa de trabajo. Este número significativo de reivindicaciones ponían de manifiesto la precariedad de las condiciones laborales en las que trabajaban los obreros, que era similar a la situación de trabajadores de otros proyectos en manos de Sinohydro Bolivia.

La protesta tuvo resultados favorables para los obreros ya que, con participación del Ministerio de Trabajo, días después lograron suscribir un acuerdo con la empresa para anular los contratos cuestionados y entregar otros nuevos con aval del Ministerio, la afiliación a una nueva caja de salud y la mejora de la indumentaria de trabajo⁶⁸.

Sin embargo, las deficiencias de las condiciones laborales, particularmente las de seguridad ocupacional, continuaron aflorando en la empresa. En efecto, el 23 de agosto de 2018, los trabajadores del proyecto denunciaron que eran trasladados en movilidades de la empresa que carecían de carpas y de otras medidas de seguridad,

deficiencias que en días anteriores provocaron un accidente en el que dos obreros (uno boliviano y otro chino) resultaron heridos. A propósito de este incidente, un obrero de la empresa describió: “Nos transportan en grúas y en camionetas; a nosotros nos da miedo subir”.

En septiembre de 2018, ante la no atención a sus demandas, los obreros declararon un nuevo paro que se prolongó por varios días. La empresa los convocó a un diálogo de negociación, que fue rechazado por los trabajadores ante la negativa de sus administradores a atender previamente las demandas expuestas⁶⁹. Entre otras, solicitaban que el seguro de salud beneficie a todos los trabajadores —ya que solo 150 de los 550 obreros de la empresa contaba con este beneficio—, el incremento de salarios y el establecimiento de un día de descanso a la semana, tal como lo determinan las normas laborales vigentes. A propósito de esto último, un obrero entrevistado testimonió esta vulneración de derechos: “Trabajamos domingo, de noche, horas extra, no quieren que salgamos de vacaciones. Yo, que trabajo tanto, no he salido de vacaciones y solo he visto a mi familia dos veces”.

68 *Pueblo en acción*, 01/08/2018, “Ministerio de Trabajo soluciona conflicto de Sinohydro y trabajadores reanudan actividades”. Disponible en: <http://www.boliviavt.bo/principal/noticia.php?noticia=641781588fa4ae74893e89ea-91d00beb&lang=es>

69 *Los Tiempos*, 07/09/2018, “Trabajadores rompen diálogo con Sinohydro y masifican medidas”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180907/trabajadores-rompen-dialogo-sinohydro-masifican-medidas>

En 2018, periodistas de *Los Tiempos* constataron que aproximadamente 300 obreros dormían en un antiguo restaurante alquilado por la empresa a un kilómetro del lugar, sin condiciones adecuadas: carecían de un comedor; la empresa les daba 40 bolivianos por día para que se compren desayuno, almuerzo y cena, y la farmacia instalada no disponía de medicamentos. Asimismo, en el lugar existían catres de dos pisos en los que 80 trabajadores debían dormir en un cuarto de 10 metros de largo por cuatro de ancho, otros debían pernoctar de a dos en una cama de plaza y media, y algunos incluso debían dormir en los mesones de una cocina, antigua ante la falta de colchones y catres⁷⁰.

Según el entonces Secretario General de los trabajadores de Sinohydro Bolivia, Francisco Tardío:

Llueve más adentro que afuera. Vea la caca de rata. En la noche nos la pasamos matando ratas y murciélagos; también constantemente se corta la luz⁷¹.

Ante los reclamos persistentes y las movilizaciones de los trabajadores, la empresa reconoció las precariedades existentes arguyendo que se debían a que el proyecto recién iniciaba la construcción de la obra y que las condiciones laborales denunciadas por los trabajadores no eran tan dramáticas. Con relación a los salarios, manifestó que ningún trabajador percibía menos del salario mínimo nacional vigente en ese año (2.060 bolivianos en 2018), y que contaban con una escala salarial acorde a las capacidades y experiencia de los obreros. Del mismo modo, señaló que todos los trabajadores gozaban de un seguro de salud, posta sanitaria y una ambulancia, además de una póliza de seguro de vida que cubría 4 mil dólares en caso de accidentes laborales⁷².

Estas declaraciones contrastaban con las de los obreros y los reportes de medios de prensa, que mostraban un panorama diferente que motivó protestas permanentes de los trabajadores.

La huelga fue levantada luego de siete días mediante un acta de entendimiento entre

70 *Los Tiempos*, 05/09/2018, "Obras en El Sillar se frenan por los conflictos laborales de Sinohydro". Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180905/obras-sillar-se-frenan-conflictos-laborales-sinohydro>

71 *Los Tiempos*, 05/09/2018, *ibid.*

72 ANE, 05/09/2018, "Sinohydro prevé acelerar construcción de campamentos definitivos en El Sillar". Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/economia/sinohydro-preve-acelerar-construccion-de-campamentos-definitivos-en-el-sillar-391007>

los trabajadores y representantes de la empresa, determinándose, una vez más, la ilegalidad de la huelga⁷³.

Consideraciones finales

En todos los casos analizados de vulneración de los derechos laborales individuales y colectivos por parte de la empresa china Sinohydro Bolivia, puede apreciarse que la intervención del Ministerio de Trabajo y, parcialmente, de otras entidades públicas, como la Administradora Boliviana de Carreteras, traducidas en algunos casos en sanciones económicas y resoluciones administrativas instando al cumplimiento de la legislación laboral nacional, fue intrascendente y no logró que la compañía acatara sin reparos la legislación laboral nacional.

Casi una treintena de veces los trabajadores y sus sindicatos denunciaron la precariedad laboral existente en los proyectos a cargo de la empresa y la violación de sus derechos colectivos, como el de la huelga y el fuero sindical. Empero, la aplicación de la ley fue ineficiente durante el Gobierno de Morales, que adoptó una política de protección a las empresas chinas, como Sinohydro Bolivia, bajo el discurso de la necesidad de alentar

alianzas del Estado boliviano con países “antimperialistas”, como China.

En ningún caso se rescindió contrato, o se advirtió con hacerlo con Sinohydro Bolivia o con las compañías chinas denunciadas por vulneración de derechos laborales y ambientales, a pesar de su gravedad y recurrencia. Este hecho permite inferir que estas empresas gozaban del respaldo del gobierno del MAS, cuyo mandatario calificó en varias ocasiones a las compañías chinas de “socios estratégicos” para el desarrollo económico del país.

Tampoco las reiteradas denuncias públicas de los trabajadores por la violación de sus derechos merecieron la atención del Gobierno como para considerarlas antecedentes que impidan la contratación de Sinohydro Bolivia para otros proyectos. Estos antecedentes deberían ser parte de las normas de contratación pública para calificar la idoneidad de las empresas e, incluso, de los contratos, con el fin de salvaguardar el cumplimiento de los derechos laborales.

Tal parece que las normas laborales nacionales fueron adaptadas por el Gobierno del MAS en beneficio de Sinohydro Bolivia y

73 ANF, 11/09/2018, “Trabajadores de Sinohydro levantan paro en El Sillar tras la firma de un acuerdo”. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/economia/trabajadores-de-sinohydro-levantan-paro-en-el-sillar-tras-la-firma-de-un-acuerdo-391173>

de las otras empresas chinas en Bolivia, en desmedro de los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores. Este hecho contribuyó a un mayor retroceso en el respeto y ejercicio de los derechos laborales en el país, y que podría derivar, más temprano que tarde, en un estado de anomia legal en el ámbito laboral para beneficio de las empresas extranjeras en general.

Frente a esta situación, son los trabajadores organizados en un sindicato quienes asumieron la tarea de luchar por la vigencia de sus derechos y por mejorar sus condiciones de trabajo, recordando al Estado y a las empresas chinas la obligación legal que tienen de cumplir con la legislación laboral nacional e internacional en beneficio de los trabajadores.

Por otra parte, es posible advertir que las luchas y demandas de los obreros bolivianos de Sinohydro Bolivia y de otras empresas chinas tuvieron escaso respaldo y solidaridad de las organizaciones matrices del rubro de la construcción, de las centrales obreras departamentales y regionales y de la COB. La razón es que muchas de estas entidades, al encontrarse subordinadas a los intereses del Gobierno de Morales a través de sus dirigencias, determinaron dejar en un segundo plano las reivindicaciones laborales de estos trabajadores, al punto de calificarlas de atentatorias a la estabilidad política y a los objetivos del régimen vinculados a la promoción del desarrollo

en diferentes regiones del país a través de la construcción de grandes obras de infraestructura. Esta situación imposibilitó estructurar una lucha unitaria y articulada contra los atropellos y la sobreexplotación laboral de las empresas chinas.

Este desamparo condujo a los sindicatos de Sinohydro Bolivia a luchas fraccionadas, aisladas, sin posibilidad de articular un movimiento sindical cuando menos regional contra el accionar de esta empresa y de otras compañías chinas. En las fuentes hemerográficas y documentales revisadas para el presente estudio, no se encontró dato alguno de reuniones o congresos departamentales o nacionales donde se haya abordado con prioridad la problemática de los trabajadores de empresas chinas y definido acciones de apoyo y de búsqueda de estructuración de una lucha unificada.

Más allá de estas consideraciones, debe valorarse la organización de los obreros de los proyectos a cargo de Sinohydro Bolivia, superando los obstáculos dispuestos por la compañía y la inexperiencia política propia de una novel fracción obrera en la gestión sindical y en la organización de huelgas y de otras medidas de presión.

Asimismo, debe destacarse que las luchas de estos trabajadores y las de sus compañeros de clase sentaron un hito importante para el movimiento obrero contemporáneo

en el campo de las movilizaciones laborales en contra de empresas extranjeras, como las chinas. Pusieron nuevamente en evidencia la importancia de la acción colectiva para hacer frente a la vulneración de derechos y a la precarización de las condiciones laborales.

Colocaron también en la agenda laboral la urgencia de reflexionar y construir una lucha articulada de los trabajadores asalariados de las empresas chinas vinculadas a grandes proyectos de infraestructura, a partir de demandas comunes de rechazo a la sobreexplotación de los obreros.

Testimonios de luchas de los trabajadores

En este acápite se comparten algunos testimonios de dirigentes sindicales de diversas actividades económicas que relatan, desde sus experiencias, la vulneración de sus derechos laborales colectivos, la penalización de la labor dirigencial y las luchas desplegadas en defensa de sus reivindicaciones durante el régimen autoritario de Morales.

“La empresa nunca ha querido respetar el derecho a la huelga” Las luchas de los trabajadores de Cerámica Santa Cruz

“El sindicato fue fundado el año 1960. En la actualidad [2019] tiene 65 afiliados. La empresa Cerámica Santa Cruz es del rubro de la construcción, hace ladrillos, y tejas. Es parte del grupo empresarial Auzza, que también es dueño de la Fábrica Boliviana de Cerámica (FABOCE). Trabajamos en ambientes con temperaturas de más de 50 °C en las secciones de carga; son tres turnos de ocho horas. En los últimos años nos obligan a trabajar en domingos y feriados. Y al que no trabaja, se lo multa y sanciona.

En estos tres últimos años [2017 a 2019] hemos participado en diferentes luchas departamentales y nacionales. Hemos apoyado a varios paros de industrias locales y también en la lucha nacional contra el cierre de ENATEX [Empresa Nacional Textil].

En 2017 realizamos un paro laboral de 60 días, en el que la patronal inició procesos penales a los 12 dirigentes del sindicato y a 30 trabajadores de base. Para

contrarrestarlo, hicimos un piquete de huelga de hambre en la CAINCO [Cámara de Industria, Comercio y Servicios de Turismo de Santa Cruz], hicimos crucifixiones, nos sacamos sangre, también marchas departamentales exigiendo apoyo a la Federación de Fabriles de Santa Cruz. Esa fue una lucha dura que comenzó en 2017 porque el grupo Auzza quería deshacerse de todos los trabajadores antiguos, y en la empresa todos somos antiguos. Nos llegó la información de que iban a comenzar despidiendo a 20 trabajadores. Todo empezó con el despido de siete trabajadores, de los cuales cuatro eran dirigentes. Ahí empezó nuestra lucha. En ese tiempo nos hicieron procesos penales.

El paro que hicimos duró 60 días y salimos victoriosos, obligando a la empresa a firmar un convenio en que se comprometió a respetar la estabilidad laboral y a no tomar represalias contra ningún trabajador que participó en el paro. Pero la empresa nunca ha querido respetar el derecho a la huelga. Su afán siempre fue declarar ilegal la huelga. Es por ello que hemos tenido que tomar distintas medidas de presión con nuestras instituciones matrices porque el Gobierno no hace respetar las leyes.

En este año [2019] también tuvimos otra lucha para pedir que por los domingos nos paguen horas extras y los feriados, como Navidad y Año Nuevo, podamos pasar con nuestras familias. La empresa arremetió contra nosotros tres veces con policías. Hicimos el paro, tomamos la empresa. Venían los policías y arremetían. Así estuvimos peleando. La última vez cuando retomamos la empresa esperábamos que vengan policías otra vez; nunca pensamos que iban a traer más de 150 palomillos y maleantes.

Ese paro duró 62 días. Decidimos ir por la vía de la reincorporación laboral. Hicimos un piquete de huelga de hambre de 20 días en oficinas de la Central Obrera Departamental de Santa Cruz.

Cuando el Ministerio de Trabajo fue a hacer inspección en la empresa, no lo dejaron entrar, por lo que el Ministerio dijo que iba a iniciarles un proceso penal y que iba a sancionar a la empresa con las multas más duras, pero no lo hizo. El Ministerio de Trabajo quiso solucionar el conflicto. Lo que hizo fue darle ideas a la empresa en el pago de domingos y feriados de acuerdo a ley. Tuvo una

postura sumisa ante el gerente del grupo Auzza. Le dio ideas para que llevemos el conflicto al laudo arbitral.

Una compañera, esposa de un trabajador hizo un piquete de huelga en el Ministerio de Trabajo y arremetieron contra ella con policías antimotines. Pero la compañera siguió firme. Esta vez hicimos el piquete afuera. Ese piquete se levantó porque todos los días venían los policías y nos decían que el paro era político.

Hasta ahora [octubre de 2019] seguimos con (procesos) penales, pero estamos firmes. No nos pagan desde hace tres meses. Vamos a seguir luchando por la reincorporación laboral. La vía legal no hizo respetar nuestros derechos. Quieren impugnar nuestro derecho a la huelga. Vamos a seguir presionando, aunque prácticamente nos han abandonado nuestras entidades matrices. No podemos dejar la lucha”

(Secretario General del Sindicato de Trabajadores de Cerámica Santa Cruz, Foro Debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

“Sin miedo” a la penalización extrema de los dirigentes

“La fábrica elabora productos de limpieza. Nuestro sindicato fue creado en 2011. Desde ese año venimos luchando, resistiendo la arremetida de la empresa, que nunca quiso reconocer nuestros derechos laborales y cumplir los laudos arbitrales que ganábamos. Desde ese entonces la empresa contrató a distintos profesionales para que deshicieran el sindicato.

En primer lugar, al secretario general de entonces lo acusaron por el delito de robo. Lo hicieron encerrar en la FELCC [Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen]. Al día siguiente hicimos un paro para que no encarcelen a nuestro dirigente y logramos que lo suelten, negociando con la empresa.

En 2016 hemos vivido lo más fuerte. Ese año hicimos un paro ante el incumplimiento del laudo arbitral favorable a nosotros. La empresa, con sus profesionales

contratados, nos metieron procesos penales con chicanerías, acusando a siete dirigentes y tres trabajadores de base de haber provocado aborto forzoso a la gerente de Recursos Humanos porque la habríamos hecho renegar. Como no hubo nada de eso, nuevamente volvieron con otros procesos penales por el delito de amenaza a la empresa.

En 2017 vino la Policía, que constantemente estaba metida en la empresa. Vino a citar a nuestros compañeros de trabajo. Con esta acción despidieron a once ex dirigentes y dirigentes como represalia ante el paro que hicimos en 2016, que fue declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo, pese a que cumplimos con todos los procedimientos legales.

Al declararse ilegal, la empresa nos acusó por delito de sabotaje, citándonos a la Fiscalía. Hemos resistido hasta que todos los despedidos sean reincorporados mediante amparos constitucionales, porque el Ministerio de Trabajo le negó la reincorporación a la mitad de nuestros compañeros.

La empresa nos cuestionó de dónde tenemos tanto dinero para pagar a los abogados, y eso provocó otra represalia a los dirigentes. Fui despedida como secretaria general en ejercicio del sindicato. Estuve cinco meses sin trabajo, mientras tenía penales por el supuesto delito de sabotaje que la empresa se inventó.

Cuando ocurrió el cierre de ENATEX yo era secretaria de organización de la Central Obrera Departamental (COD) de Cochabamba, y me invitaron a una radio para una entrevista. De este hecho, la empresa argumentó que yo quería adueñarme de la empresa y me inició otro proceso penal, que denuncié públicamente.

Lamentablemente, no tuve respuesta ni apoyo de las entidades matrices, como la Federación de Fabriles de Cochabamba, la COD de este departamento, la Confederación de Trabajadores Fabriles. ¿Por qué no he sido escuchada? Porque siempre he sido contestataria por defender nuestros derechos. Entonces hemos seguido luchando como trabajadores, organizándonos y contratando profesionales para que nos apoyen.

En 2017 la empresa pagó a fiscales y jueces para que nos detengan. Con ayuda de abogados amigos impedimos esto, porque ya estábamos con orden de aprehensión. Logramos sacar sobreseimiento contra dos imputaciones. Nos hemos enfrentado a la empresa. He perdido todo el miedo, hemos metido procesos penales al empleador también por incumplimiento de acuerdos laborales y laudos, y por no cumplir con la orden de reincorporación de nuestros compañeros despedidos.

Nos hemos visto con nuestros empleadores cara a cara en la FELCC, en la Policía, en la Fiscalía. Perdimos el miedo como trabajadores, por eso seguimos ahora de pie y unidos. Aprendimos que por intereses personales los dirigentes se venden a los mismos empleadores y a las entidades matrices en contra de los trabajadores. El prebendalismo hace mucho daño.

No hemos robado, no hemos matado, lo único que hacemos es reclamar nuestro derecho que está plasmado en la Constitución Política del Estado y en la misma Ley General del Trabajo; el Gobierno se ha encargado de parchar todo eso, de sacar resoluciones y decretos contrarios. Quienes tenemos que hacer respetar nuestras leyes somos nosotros. No esperemos que las autoridades lo hagan”

(Secretaria General del Sindicato de Trabajadores de Multi-Internacional, Foro Debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

“Me despidieron como dirigente por oponerme a dirigentes ‘vendidos’ al MAS”

“Trabajo en la Caja Nacional Regional Cochabamba hace 14 años; he sido parte del Sindicato CASEGURAL Cochabamba y secretaria de Prensa y Propaganda de la COD de este departamento. Cuando asumí la dirigencia en el sindicato, empezamos a trabajar por los trabajadores de la Caja siempre con una línea, con un criterio y manteniendo la independencia política. Bajo ese criterio, y con la formación política que tengo, hemos denunciado acciones que iban en contra de nuestro sector.

Cuando llegué a ser dirigente de la COD hubo un cambio tremendo en cuanto a la política. Primero, porque en esta organización éramos 15 ejecutivos de cada sector, todos varones, menos una compañera del Magisterio y yo. En cada reunión que teníamos como directorio no nos permitían participar a nosotras y nos decían: las chicas que vayan a preparar el *k'allu* o que hagan el tecito, que hagan labores dentro de la COD. Nosotras no hemos aceptado porque esa no es la función de un dirigente, sea varón o mujer.

Por este motivo hemos ido teniendo discusiones con los dirigentes antiguos. Es más, la situación fue empeorando porque se venían las elecciones nacionales. En este ambiente, la COD de Cochabamba mostró abiertamente, en la plaza principal de esta ciudad, su apoyo a Evo Morales. Entonces nosotros mostramos desacuerdo total, además de que el estatuto de esta organización establece mantener la independencia política. Por afanes personales, mezquinos de estos dirigentes burócratas —como el ejecutivo que estaba postulando para ser asambleísta por el MAS— dieron su apoyo al Gobierno. Sacaron sus libros en la plaza principal para hacer firmar a la población en apoyo de Evo. Nosotras hemos denunciado este hecho.

Entonces hubo una ruptura política en la COD. Por tal motivo, los dirigentes que estaban con el MAS ya no permitieron que yo ingrese a las reuniones. Yo tenía un boletín informativo para llevar a los sectores; quisieron procesarme por hacer este boletín, pese a que mi función era secretaria de Prensa y Propaganda. Me ocultaron la información, las resoluciones de los niveles departamental y nacional y el libro de asistencias, y me prohibieron asistir a los ampliados de los fabriles o de otros sectores. Por todo esto, dijeron que yo ya no participaba en la organización. Es más, hicieron desaparecer el cuaderno de asistencia.

En ese tiempo quedé embarazada. Con mi baja prenatal les informé a los dirigentes de la COD. Cuando nació mi hijo y estaba internada en el hospital, me enteré más tarde que realizaron un ampliado para sacarme de la lista de dirigentes en comisión, lista que la mandaron al Ministerio de Trabajo, en La Paz. Cuando volví a la COD, luego de mi baja posnatal, me dijeron que ya no era dirigente con declaratoria en comisión y que además me despidieron de la Caja por el tiempo que estuve con baja médica. Fui a la Caja a reclamar que no había sido notificada y que aprovecharon la ausencia por mi estado de salud. El dirigente

de entonces de CASEGURAL, masista, quien fue el que en realidad promovió mi despido, me dijo: 'estás despedida, no puedes ingresar'

Querían librarse de la chica que no se disciplina ante los dirigentes burócratas que quieren hacer política vendidos al MAS. Ante tal hecho decidí entrar en huelga de hambre con mi hijo en una de las policlínicas de la Caja. Tuve muy buena recepción de mis compañeras de trabajo ante esa injusticia. La huelga no duró ni dos horas porque fue muy fuerte e impactante el hecho. Entonces, la Caja Nacional tuvo que reincorporarme. Siento que ha sido una victoria y además una enseñanza para mis compañeras y compañeros. La única manera es luchar y hacer acción directa para defender tu voz, tus derechos laborales, el derecho a la vida.

Después de eso, insistieron en despedirme porque me iniciaron un proceso sumario interno, pese a que tenía una resolución ministerial de reincorporación. He peleado nuevamente de manera pública y también legal. Presenté un amparo constitucional y me fue muy bien, aunque aún estoy esperando que llegue de Sucre. Así fue nuestra lucha”.

(Trabajadora de la Caja Nacional de Salud, Regional Cochabamba, foro debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

El valor de la independencia política sindical

Soy secretario de Conflictos del Sindicato de Trabajadores de SABSA [Servicios de Aeropuertos Bolivianos]. Hoy [octubre de 2019] los once dirigentes del sindicato estamos con procesos penales. Hace algunos días fue nuestra audiencia de medidas cautelares. Nos tratan como criminales solo por el hecho de haber reclamado el incremento salarial. Nos quieren tratar como a funcionarios públicos. A los compañeros de la línea aérea BOA no les han pagado primas, incremento salarial y retroactivo, y así nos quieren tratar.

Nosotros tenemos un sindicato, nos ha costado hacer el sindicato. Hemos peleado y lo hemos hecho pacíficamente. Pero el Gobierno [de Morales], por la crisis económica, busca anular los sindicatos y una manera es haciéndoles procesos penales. A nosotros nos hicieron tres procesos penales a la cabeza del gerente, Milton Claros Hinojosa, que fue ministro de Gobierno y de Obras Públicas de Evo Morales. El Gobierno se ha convertido en un patrón más.

El régimen que vivimos en el aeropuerto es terrible; nos manejan creando miedo en todos los trabajadores. Pese a todo eso, no podíamos comprometernos con el Gobierno, menos con una transnacional como era Abertis Airlines. Denunciamos todo lo que hacía, los sueldos que se pagaban los gerentes, 150 a 160 mil bolivianos. Aprendimos que la independencia política sindical es clave para organizar otros sindicatos. Como sindicato creamos una casa obrera en El Alto para organizar a varios sindicatos [de empresas] que vulneraban los derechos de los trabajadores. Hacer respetar la independencia no fue fácil. Muchos sindicatos fueron absorbidos, al igual que la dirección de la COB, de la Central Obrera Regional de El Alto y de otras departamentales. Les han puesto grandes edificios, hoteles y camionetas. A un sindicato que no se doblaba le meten proceso penal.

A la transnacional la llevamos a un juicio de 55 millones de bolivianos para el pago de la diferencia salarial. Le ganamos en eso. Pero, con el tiempo y con dirigentes afines al Gobierno, lamentablemente estamos perdiendo derechos, las horas extra, las movilidades e incluso los uniformes de trabajo. Nosotros volvimos al sindicato para hacer respetar nuestros derechos. Lo que sigue es hacer respetar la independencia política de los trabajadores.

Nos quieren volver empleados públicos con el Estatuto del Funcionario Público. No nos vamos a dejar, tenemos a los sindicatos de por lo menos en tres aeropuertos centrales. Vamos a defender la independencia sindical”.

(Secretario de Conflictos del Sindicato de Trabajadores de SABSA, Foro Debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

Muchos años despedido como dirigente y con procesos penales

Soy dirigente del Sindicato de Trabajadores Hidroeléctrica Boliviana. Desde 2013 estoy en la incertidumbre después de haber sido penalizado. He estado un año en la cárcel junto con dos compañeros del sindicato y otros 18 compañeros que han estado con medidas sustitutivas, por el solo hecho de reclamar nuestros derechos laborales. Los empresarios privados han utilizado esta receta de penalización para perseguir a los trabajadores. No solamente los empresarios, sino también el mismo Gobierno lo ha aplicado como receta. Ya no podemos reunirnos como asamblea porque nos acusan de asociación delictuosa. Hacemos cualquier publicación en los medios televisivos o radiales [y] nos acusan de otros delitos de instigación a delinquir.

A nosotros nos han acusado de doce delitos. Actualmente [octubre de 2019] estamos con procesos penales; no hemos vuelto a trabajar porque nadie quiere cumplir la ley para reincorporarnos, no obstante haber obtenido las resoluciones del Ministerio de Trabajo. Hemos ganado amparos, pero nadie quiere hacer cumplir. Como alternativa, creo que tenemos que ir trabajando desde las bases como organizaciones sindicales, puesto que los dirigentes de la cúpula están todos vendidos al Gobierno de Evo Morales. Entonces, es contra ellos que también tenemos que andar peleando.

Las experiencias que hemos vivido como dirigentes sindicales me han permitido escribir un libro con el título *Las rejas no callarán la verdad*, donde relato la vivencia que hemos tenido en la cárcel, llamando a la unidad de los trabajadores para que no pasen lo que nosotros hemos pasado”.

(Secretario General del Sindicato de Trabajadores Hidroeléctrica Boliviana, Foro Debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

La otra estrategia del Gobierno: atacar a los trabajadores de base

“¿Por qué el magisterio ya no sale masivamente a las movilizaciones? Porque el Gobierno de Evo Morales ha atacado a las bases, no solo a los dirigentes. A ese colega que trabaja en las aulas le han descontado, le han afectado el estómago. Con los descuentos amordazaron a los compañeros de base. Por eso a veces el magisterio es menos numeroso en las calles. Han apuntado al colega de base que trabaja en el aula y no así a los dirigentes porque saben que no nos van a hacer nada. Los descuentos fueron con ese dicho: ‘día no trabajado, día no pagado’

Nos hacen persecución con las juntas escolares. Pobre del maestro que haga reunión de delegados en las unidades educativas, ya lo están chequeando, señalando al profesor que está hablando de sindicalismo. Así hacen persecución a los colegas de base. Una persecución total a las masas, a las bases. Un maestro de base que obviamente va a ceder.

(Exdirigente de la Federación Departamental del Magisterio Urbano de La Paz, Foro debate “La penalización de las luchas sindicales. Situación y alternativas”, La Paz, 08/10/2019)

La dura tarea de los zafreiros de la castaña por negociar la mejora de sus condiciones laborales

“Nuestra organización es la Federación Sindical Única de Trabajadores Gomeiros y Castañeros de Bolivia, fundada el 13 de noviembre de 1987. Tenemos 4.200 afiliados y 24 sindicatos del área urbana de Riberalta y 16 de las comunidades campesinas, tanto de Vaca Diez como de Pando.

Todos los años negociamos el precio de la caja de castaña que sacamos del bosque. Para esto elaboramos un pliego petitorio, pidiendo además que mejore el transporte de los zafreiros hacia las barracas, las herramientas, que los precios de los productos, medicamentos y otros que nos entregan no sean tan caros.

Aunque hay una normativa del Ministerio de Trabajo que dice que cualquier persona que hace uso de fuerza laboral está sujeta a las leyes laborales, los barraqueros no cumplen. Para hacernos escuchar como organización tenemos que luchar mucho con los empresarios. Primero, convocar a todos los compañeros afiliados a la federación, coordinar con el Ministerio de Trabajo y, junto a los empresarios y barraqueros, se hace una mesa tripartita para que acepten nuestra propuesta.

Es bien duro que ellos acepten nuestra propuesta. Ellos [los barraqueros] saben que hay una propuesta del sector y desaparecen; argumentan que no hay, que están viajando y ponen próximas fechas y ponen excusas como 'no hay precios en el mercado internacional', 'no sabemos a cuánto nos van a pagar', 'tenemos estancados nuestros contenedores en El Alto o en el puerto de Arica'. Todos esos argumentos nos dan.

Además, los barraqueros no atienden nuestra propuesta, forman una organización paralela a la nuestra para que esa organización defienda sus intereses. Ellos crean organizaciones de contratistas o de enganchadores. En el proceso de negociación ellos dicen 'no vamos a negociar con la Federación de Vaca Diez, sino con esta otra Federación'. De esta manera, firman un convenio entre ellos y nuestro pliego no se ha tocado. Son organizaciones de los barraqueros, de los empresarios.

Por su parte los empresarios [dueños de beneficiadoras de castaña] dicen 'yo nada tengo que negociar con ustedes, deben negociar con los barraqueros'. Eso es mentira, ellos tienen que ver en el proceso de negociación. Ellos son los interesados en la castaña que recolectamos. Somos los que trabajamos.

Cuando reclamamos a los barraqueros y a los contratistas, nos dicen: 'Dejá de estar jodiendo la vida, pues ni siquiera ellos [los empresarios] te van a pagar. Tomá, yo te voy a dar tanto y andate a trabajar'. O si no, recibimos llamadas anónimas diciendo que nos van a 'sacar la mugre' [dar una paliza].

Hay amenazas. Esas amenazas son a las personas que están reclamando un derecho justo. Lo amenazan a uno y a la familia también. En esos casos acudimos al Ministerio de Trabajo o a la Policía, y ellos registran el tipo de amenaza.

Eso es lo único que hacen. Por lo menos uno tiene la esperanza de que si algo le sucede la Policía actúe, pero, si a uno lo matan, hagan lo que hagan, ya lo liquidaron pues”.

(Entrevista al Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Gomereros y Castañeros de Bolivia, 25 y 26/06/2018)

Bibliografía

- Arze Vargas, Carlos (2020). *China. Derechos laborales y situación del trabajo*. Serie: Comprendiendo la compleja relación China-Bolivia. La Paz: CEDLA.
- Arze Vargas, Carlos (2013). *Contribución para una política pública en salud y seguridad en el trabajo en las MYPE*. La Paz: Federación de Trabajadores Fabriles en Exportación (FTFE).
- Arze Vargas, Carlos (2000). *Crisis del sindicalismo boliviano*. La Paz: CEDLA.
- Cabanellas, Guillermo (1989). *Tratado de Derecho Laboral*, tomo III, volumen 2. Buenos Aires: Biblioteca Laboral Heliasta.
- Canessa Montejo, Miguel Francisco (2006). *Los derechos humanos laborales en el derecho internacional* [Tesis doctoral]. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.
- Capra Jemio, Juan Carlos y Alfredo Párraga Chirveches (2018). *Análisis institucional y financiero de la política de seguridad social en la prestación de servicios de salud*. La Paz: UNITAS.
- Catharino, José Martins (1980). “La libertad sindical (situación actual en el Brasil)”, en *Civitas*, Revista española de derecho del trabajo, núm. 3.
- CEDLA Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (2020a). “Producción, empleo y protección social. Antes, durante y después del COVID-19”, en *Alerta laboral* N° 87, mayo.
- CEDLA (2020b). “Cómo afectará la crisis en las desigualdades que generan pobreza en Bolivia”. Documento de trabajo inédito.
- CEDLA (2019a). “Empresas chinas en Bolivia: Denuncias sobre derechos de los trabajadores y situación ambiental. Período 2015-2019”, en *Cuadernos de Coyuntura*, núm. 25, publicación de la Plataforma Energética, año VIII, julio.

- CEDLA (2018). “La ruta de la presencia china en Bolivia: Financiamiento a proyectos de infraestructura y contratos ‘llave en mano’”, en *Cuadernos de coyuntura* núm. 21, publicación de la Plataforma Energética, año VII, diciembre. Disponible en: [cdc_21_la_ruta_de_la_presencia_china_en_bolivia.pdf](https://www.cedla.org/colmedlapaz.org/index.php/quienes-somos/mision-y-vision)
cdc_21_la_ruta_de_la_presencia_china_en_bolivia
- CEDLA (2017a). “La lucha de los trabajadores médicos”, en *Alerta laboral*, núm. 79, octubre.
- CEDLA (2017b). “Sinohydro, CAMC, Harzone, Sinopec, Vicstar... continúan vulnerando derechos laborales”, en *Boletín del OBESS*, 16 al 31 de agosto.
- CEDLA (2016). “Sinohydro pisotea los derechos de los trabajadores”, en *Boletín Control Ciudadano*, núm. 29, año XIII, marzo.
- CEDLA (2015). *Herramientas para fortalecer nuestros sindicatos*. 3ª edición. La Paz: CEDLA.
- CEDLA (2005). “Cartilla de Negociación Colectiva. Módulo Uno”. Documento inédito.
- Colegio Médico Departamental de La Paz (s/f). ¿Quiénes somos? *Misión y visión*. Disponible en: <https://www.colmedlapaz.org/index.php/quienes-somos/mision-y-vision>
- Chan, Anita (1998). “Labor Standards and Human Rights: The Case of Chinese Workers under Market Socialism”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 20, núm. 4, noviembre, pp. 886-904.
- China Labor Watch (2016). *Apple making big profits but Chinese workers' wage on the slide*. 24 de agosto. Disponible en: <http://www.chinalaborwatch.org/report/120> [01/05/2018].
- Ermida Uriarte, Oscar (1996). *Apuntes sobre la huelga*. Segunda edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Herrera Vargas, Viviana (2019). “Base de datos de denuncias contra empresas chinas en Bolivia” (Documento de uso interno).
- IBCE - Instituto Boliviano de Comercio Exterior (2020). *Boletín Cifras*, núm. 868, 14 de abril.
- IBCE (2018). *Boletín Cifras*, núm. 746, noviembre.
- Lenin, V.I. (1979a). *Acerca de los Sindicatos*. Moscú: Editorial Progreso.

- Lenin, V.I. (1979b). *¿Qué hacer?* Moscú: Editorial Progreso.
- Lora, Guillermo (1989). *Nociones del sindicalismo*. La Paz: Ediciones Masas.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1975). *El Manifiesto Comunista*. Moscú: Editorial Progreso.
- Masas (2018). *Documento de análisis del nuevo Código del Sistema Penal, Ley 1005*. La Paz: Ediciones Masas.
- OBESS - Observatorio Boliviano de Empleo y Seguridad Social (2019). *Sistematización de vulneración de derechos laborales colectivos 2017-2019*. La Paz: CEDLA.
- Observatorio de Inversiones Latinoamericanas (12 de julio de 2018). *Empresas chinas en Bolivia: explotación y abusos laborales*. Disponible en: <https://latininvestment.org/2018/06/12/empresas-chinas-en-bolivia-explotacion-y-abusos-laborales/>
- OIT - Organización Internacional de Trabajo (1949). *Convenio 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243
- OIT (1948). *Convenio 87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087
- OMS - Organización Mundial de la Salud y OPS - Organización Panamericana de la Salud (2017). *Estrategia de Recursos Humanos para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. 29.a Conferencia Sanitaria Panamericana, 69.A Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, Washington, D.C., del 25 al 29 de septiembre del 2017*. Disponible en: <https://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/2017/CSP29-10-s.pdf>
- Plá Rodríguez, Américo (1999). *Curso de Derecho Laboral*, tomo IV, vol. I. Montevideo: Idea.
- Sandóval Rodríguez, Isaac (2006). *Legislación del trabajo*. La Paz: Edición Universitaria.
- Sotelo Márquez, Ana y Natalia Colotuzzo (s/f). *Derecho colectivo del Trabajo. Monografía*. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos104/derecho-colectivo-del-trabajo/derecho-colectivo-del-trabajo3.shtml>

- Trotsky, León (2010). *Los sindicatos y las tareas de los revolucionarios*. Buenos Aires: Primera Clase Impresores.
- Trotsky, León (1940). *Los sindicatos en la época del imperialismo*. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/1940s/sindicat.htm>
- Normas legales, Bolivia
- Constitución Política del Estado (2009). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%A9tica>
- Ley 1005, Código del Sistema Penal, de 15 de diciembre de 2017. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/CODIGO%20PENAL>
- Ley 316, del 13 de diciembre de 2012. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1316>
- Ley General del Trabajo, de 1942. Decreto Supremo de 24 de mayo de 1939, por el que se dicta la Ley General del Trabajo, elevado a ley el 8 de diciembre de 1942. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/46218/65057/S92BOL01.htm>
- Decreto Supremo 29539, de 1 de mayo de 2019. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/29539>
- Decreto Supremo 2349, de 1 de mayo de 2015. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/2349>
- Decreto Supremo 0107, de 1 de mayo de 2009. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/0107>
- Decreto Supremo 22407, de 11 de enero de 1990. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-22407.html>
- Decreto Supremo 2565, de 6 de junio de 1951. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DL-2565.html>
- Decreto Supremo 1958, de 16 de marzo de 1950. Disponible en: <https://bolivia.infoleyes.com/norma/925/decreto-supremo-1958>
- Decreto Ley N° 38, de 7 de febrero de 1944, sobre libre asociación. Disponible en: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DL-19440207.html>

Resolución 05/2017, Acción Popular, de 29 de mayo de 2017, interpuesta por el Defensor del Pueblo.

Hemerografía

ANF (11/09/2018). “Trabajadores de Sinohydro levantan paro en El Sillar tras la firma de un acuerdo”. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/economia/trabajadores-de-sinohydro-levantan-paro-en-el-sillar-tras-la-firma-de-un-acuerdo-391173>

ANF (05/09/2018). “Sinohydro prevé acelerar construcción de campamentos definitivos en El Sillar”. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/economia/sinohydro-preve-acelerar-construccion-de-campamentos-definitivos-en-el-sillar-391007>

Eju (31/01/2018). “Poblado se cansó de abusos de empresa china contra trabajadores bolivianos y se declaró en paro”. Disponible en: <http://eju.tv/2018/01/poblado-se-canso-de-abusos-y-violencia-de-empresa-china-contra-trabajadores-bolivianos-y-se-declaro-en-paro/>

Eju (22/10/2016). “China aceptó aplicar ley laboral en 50 de sus empresas que ya operan en Bolivia”. [http://eju.tv/2016/10/china-acepto-aplicar-ley-](http://eju.tv/2016/10/china-acepto-aplicar-ley-laboral-en-50-de-sus-empresas-que-ya-operan-en-bolivia/)

[laboral-en-50-de-sus-empresas-que-ya-operan-en-bolivia/](http://eju.tv/2016/10/china-acepto-aplicar-ley-laboral-en-50-de-sus-empresas-que-ya-operan-en-bolivia/)

El Deber (26/12/2017). “Médicos bolivianos en Argentina protestaron en el Consulado”. Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/Medicos-bolivianos-en-Argentina-salen-a-protestar-20171220-0051.html>

El Deber (20/12/2017). “García Linera advierte con sustituir a los médicos que protestan”. Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/Garcia-Linera-advierte-con-sustituir-a-los-que-protestan-20171220-0040.html>

El Diario (03/02/2016). “Denuncian abuso de firma china”. Disponible en: http://www.eldiario.net/noticias/2016/2016_02/nt160203/economia.php?n=18&denuncian-abuso-de-firma-china

El Potosí (07/08/2017). “Confirman violación de derechos de obreros en la planta de litio”. Disponible en: http://elpotosi.net/local/20170807_confirman-violacion-de-derechos-de-obreros-en-la-planta-de-litio.html

ERBOL – Educación Radiofónica de Bolivia (31/10/2018). “Evo rechaza el pluralismo ideológico en sindicatos”. Disponible en: <https://erbol.com.bo/noticia/politica/31102018/>

- evo_rechaza_el_pluralismo_ideologico_en_sindicatos
- ERBOL (18/06/2018). “Actuales ejecutivos ratifican apoyo al ‘proceso de cambio’”. Disponible en: https://erbol.com.bo/noticia/social/18062018/dirigentes_denuncian_uso_politico_del_fuero_sindical
- ERBOL (06/06/2017). “Revilla piensa acudir al Defensor ante bloqueos”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/regional/06062017/revilla_piensa_acudir_al_defensor_ante_acoso_de_bloqueos_y_paros_en_la_paz
- ERBOL (05/06/2017). “Sindicatos articulan movilización contra Defensor”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/social/05062017/sindicatos_articulan_movilizacion_contra_defensor
- ERBOL (02/06/2017). “Defensor dice que no afectará huelgas de otros sectores con Acción Popular”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/social/02062017/defensor_dice_que_no_afectara_huelgas_de_otros_sectores_con_accion_popular
- ERBOL (02/03/2016). “Observatorio: Empresa china atropella y agrede a obreros”. Disponible en: http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/02032016/observatorio_empresa_china_atropella_y_agrede_obreros
- Gente* (01/02/2018). “Chino abusivo pateo a mujer de obrero boliviano”.
- HispanTv (25/12/2017). “Choques entre médicos y policía dejan 17 heridos en Bolivia”. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/bolivia/363443/huelga-medicos-codigo-penal-heridos-evo-morales>
- La izquierda diario* (03/06/2017). “Javo Ferreira: ‘Al atacar el derecho de huelga emulan al gonismo y al banzerismo’”. Disponible en: http://www.laizquierdadiario.com.bo/Javo-Ferreira-al-atacar-el-derecho-de-huelga-emulan-al-gonismo-y-al-banzerismo?id_rubrique=5443&_ga=2.164972669.312488879.1503946940-550325029.1491521311
- La Razón* (02/04/2018). “Promulgan ley que activa crédito y construcción de la planta siderúrgica del Mutún”.
- La Razón* (26/01/2018). “Presidente promulga ley que abroga el Código del Sistema Penal”.
- La Razón* (08/01/2018). “Ante la derogación del 205 del Código Penal registró el

- homicidio culposo para casos de negligencia médica”.
- La Razón* (12/12/2017). “García anuncia acciones contra el paro médico y pide al sector admitir que no quiere control”.
- La Razón* (07/07/2017). “Médicos ratifican que solo la abrogación de las normas observadas dará solución al conflicto de salud”.
- La Razón* (05/07/2017). “Gobierno y médicos firman preacuerdo y se prevé el cese de las medidas de presión”.
- La Razón* (30/05/2017). “Destacamos la labor del Defensor del Pueblo, David Tezanos, en defensa del derecho a la salud de los bolivianos”.
- La Razón* (29/05/2017). “Justicia falla a favor del Defensor y evita que médicos vayan a nuevos paros”.
- La Razón* (28/08/2016). “Gobierno prosigue acciones judiciales para sancionar a la china Sinohydro Corporation con Bs 120.000”.
- Leny Chuquimia Choque (23/09/2018). “El médico y el bebé: la historia completa del caso Alexander”. *Página Siete* [Rascacielos]. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/rascacielos/2018/9/23/el-medico-el-bebe-la-historia-completa-del-caso-alexander-194414.html>
- Los Tiempos* (07/09/2018). “Trabajadores rompen diálogo con Sinohydro y masifican medidas”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180907/trabajadores-rompen-dialogo-sinohydro-masifican-medidas>
- Los Tiempos* (05/09/2018). “Obras en El Sillar se frenan por los conflictos laborales de Sinohydro”. Disponible en: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180905/obras-sillar-se-frenan-conflictos-laborales-sinohydro>
- Los Tiempos* (15/07/2018). “En Bolivia faltan tres mil especialistas médicos y déficit es grave en once áreas”. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20180715/bolivia-faltan-tres-mil-especialistas-medicos-deficit-es-grave-once-areas>
- Los Tiempos* (06/04/2018). “Otra denuncia salpica a Sinohydro por conflictos laborales en Ivirizu”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180406/otra-denuncia-salpica-sinohydro-conflictos-laborales-ivirizu>

- Los Tiempos* (17/06/2017). “Vía a Ivirgarzama tiene 62% de avance”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20170617/ivirgarzama-tiene-62-avance>
- Los Tiempos* (09/09/2016). “Reportan avance de 40% en vía Ivirgarzama Ichilo”. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20160909/reportan-avance-40-ivirgarzama-ichilo>
- Opinión* (23/12/2019). “Silencio sindical: la norma avalada por el Gobierno del MAS en plena crisis”. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/silencio-sindical-norma-avalada-gobierno-mas-plena-cri-sis/20191222210108742482.html>
- Opinión* (04/02/2018). “Faltan 3.942 médicos y 37 hospitales de tercer nivel en todo el país”. Disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/suplemento.php?a=2018&md=0204&id=13447&s=4>
- Página Siete* (04/02/2018). “La abrogación del Código Penal: respeto al pueblo y un retroceso, a la vez”. Reportaje. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/ideas/2018/2/4/abrogacin-cdigo-penal-respeto-pueblo-retroceso-168595.html>
- Página Siete* (09/01/2018). “Médicos firman acuerdo con Gobierno y levantan el paro”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2018/1/9/mdicos-firman-acuerdo-gobierno-levantan-paro-165913.html>
- Página Siete* (09/01/2018). “Lea el acuerdo que firmaron Gobierno y médicos”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2018/1/9/acuerdo-firmaron-gobierno-mdicos-165939.html>
- Página Siete* (20/12/2017). “Médicos y policías se enfrentan con piedras, canicas y gases”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/12/20/mdicos-policias-enfrentan-piedras-canicas-gases-163772.html>
- Página Siete* (20/12/2017). “Salud clausura farmacias y SEDES denuncia usurpación”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/12/20/salud-clausura-farmacias-sedes-denuncia-usurpacin-163775.html>
- Página Siete* (20/12/2017). “Campero: Corren procesos sumarios y descuentos al sector médico”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/12/20/campero-corren-procesos-sumarios-descuentos-sector-mdico-163808.html>
- Página Siete* (27/06/2017). “Médicos acatan a medias paro indefinido, pese a

- prohibición". Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/6/27/medicos-acatan-medias-pa-ro-indefinido-pese-prohibicion-142501.html>
- Página Siete* (08/06/2017). "Médicos marchan y Gobierno los acusa de 'negociar' con la salud". Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/6/8/medicos-marchan-gobierno-acusa-negociar-salud-140422.html>
- Página Siete* (19/05/2017). "Médicos piden anulación de 2 normas que chocan con la CPE2. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/5/19/medicos-piden-anulacion-normas-chocan-138162.html>
- Pamela Pumacahua (20/05/2017). "TCP: Médicos podrán hacer huelga sin perjudicar a la gente". *Página Siete* [Sociedad]. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2017/5/30/tcp-medicos-podran-hacer-huelga-perjudicar-gente-139393.html>
- Pueblo en acción* (01/08/2018). "Ministerio de Trabajo soluciona conflicto de Sinohydro y trabajadores reanudan actividades". "Disponible en: <http://www.boliviavt.bo/principal/noticia.php?noticia=641781588fa4ae74893e89ea91d-00beb&lang=es>
- Sol de Pando* (27/01/2016). "Gobierno contrató a Sinohydro sabiendo que estafó y causó desastres en Ecuador". Disponible en: <http://www.soldepando.com/gobierno-contrato-a-sinohydro/>

Anexos

Anexo 1. Artículos

Menos sindicalizados, mayor desprotección

Situación de la afiliación sindical en Bolivia

El deterioro creciente de la calidad del empleo y el desconocimiento de los derechos laborales en el país viene manifestándose, entre otros efectos, en la caída considerable de la tasa de afiliación sindical. Esto significa que el derecho a formar y ser parte de un sindicato está siendo seriamente afectado en el país.

La tasa de afiliación sindical en el área urbana disminuyó en forma acentuada en el período 2011-2016. Según la información de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), la afiliación de trabajadores asalariados cayó sostenidamente de un 22,2% en 2011 a 11,7%

en 2016, lo que equivale a una reducción del 50%. La caída fue más pronunciada entre los obreros, cuya tasa cayó de un 11,3% registrada en 2011 a apenas el 4,8% en 2016. Si bien entre los empleados la afiliación sindical no llegó tan bajo, el porcentaje se redujo al 13,1% en 2016 (cuadro A1). Con esta tendencia, solo uno de cada cuatro obreros y uno de cada seis empleados estaba sindicalizado en 2016.

Si bien un rasgo compartido por los asalariados del país es la baja tasa de afiliación sindical, el descenso registrado revela que la dinámica de los sindicatos y su capacidad de negociación se habrían debilitado fuertemente en los últimos años. Esto se debe a la falta de oportunidades de empleo que lleva a la mayor flexibilidad del mercado de trabajo, en un contexto de correlación de fuerzas adversa para los trabajadores y, a la vigencia de una legislación laboral

que impide la formación de sindicatos en empresas con menos de 20 trabajadores⁷⁴.

tendría el amparo de un sindicato para hacer cumplir sus derechos.

Cuadro A1
Tasa de afiliación sindical según categoría ocupacional, 2011-2016

	Total	22,2
2011	Obrero	11,3
	Empleado	25,8
	Total	14,9
2014	Obrero	7,2
	Empleado	16,8
	Total	11,7
2016	Obrero	4,8
	Empleado	13,1

Fuente: elaboración propia con base en datos de EH-INE, 2011, 2014, 2016.

Un estudio sobre la situación del sindicalismo en Bolivia en la última década del pasado siglo reveló que la tasa de afiliación sindical en las ciudades capitales y El Alto se mantuvo relativamente estable en torno al 25% hasta 1999 (Arze, 2000). Si bien estos datos ya mostraban un bajo nivel de sindicalización de los trabajadores asalariados, una caída por debajo del 25%, como ocurrió recientemente, devela una situación crítica en cuanto a la vigencia de los derechos colectivos de los trabajadores, ya que solo uno de cada diez asalariados

Analizando el descenso de la afiliación sindical en los ámbitos público y privado, se observa que este comportamiento se manifiesta en ambos sectores, con la diferencia de que en el mundo privado, donde la sindicalización es más baja, la disminución fue porcentualmente menor. En efecto, de una tasa del 12,0% en 2011 descendió hasta el 4,7% en 2016, lo que equivale a un 30% menos de trabajadores afiliados. La consolidación de estrategias empresariales orientadas a la reducción de costos laborales a través de la creación de empleos

74 El 94% de las unidades económicas en el país tienen menos de cinco trabajadores.

eventuales y temporales, la subcontratación de empresas que da lugar a la contratación de trabajadores con derechos restringidos y la flexibilidad de la jornada de trabajo (trabajo de medio tiempo y por horas) son algunas de las causas que podrían haber incidido en este elevado descenso.

En el caso del sector público, donde el mayor número de sindicalizados pertenece al magisterio y al sector salud⁷⁵, el descenso fue algo más pronunciado: del 52,1% en 2011 al 31,8%, en 2016 (40% menos de afiliados). Entre las razones principales figuran el aumento de las contrataciones en el marco del Estatuto del Funcionario Público, que es una norma que recorta expresamente derechos colectivos como la sindicalización

y la creación de varias empresas públicas, restringiendo a los trabajadores a organizarse. Son obreros de estas últimas empresas, trabajadores contratados como consultores en línea y por producto, y otros a plazo fijo en los establecimientos de salud pública, en los gobiernos municipales y departamentales, los que actualmente están impedidos de organizarse en un sindicato.

Considerando la afiliación sindical por ramas de actividad, la caída fue generalizada; sin embargo, vale la pena destacar el comportamiento de la sindicalización en las actividades productivas.

En el caso de la industria, se observa un descenso considerable, ya que de una tasa

Cuadro A2
Tasa de afiliación sindical en los sectores público y privado, 2011-2016

	Total	22,2
2011	Público	52,1
	Privado	12,0
	Total	15,0
2014	Público	34,2
	Privado	7,6
	Total	11,5
2016	Público	31,8
	Privado	4,7

Fuente: elaboración propia con base en datos de EH-INE, 2011, 2014, 2016.

75 En Bolivia, los empleados del sector público están excluidos del derecho a la organización sindical.

del 15,8% en 2011 cayó al 6,8% en 2016. La reducción significativa de los trabajadores sindicalizados en este sector y, por tanto, la afectación del sindicato como un instrumento de lucha, tiene repercusiones en el debilitamiento de la acción sindical en su conjunto.

A su vez, en la construcción, la tasa de afiliación sindical registrada en el período fue más baja, tanto que llegó a un reducido 3% debido a la subcontratación laboral predominante en esta actividad y probablemente a la desaceleración de su crecimiento, que comenzó a manifestarse desde 2014. Es pertinente señalar que gran parte de los asalariados afiliados en esta actividad integran organizaciones como la Confederación Nacional de Constructores, federaciones departamentales y sindicatos de base que también afilian a pequeños propietarios y a los trabajadores por cuenta propia, que son las fracciones que predominan, tanto en número como en la mayor reivindicación de sus intereses de clase. Este rasgo explica, por ejemplo, por qué las organizaciones matrices de la construcción apoyaron débilmente las demandas de los trabajadores asalariados de varias empresas constructoras chinas que operan en el país, vulnerando o desconociendo los derechos dispuestos por ley.

En general, en las actividades terciarias del comercio, transporte y servicios, la tasa de sindicalización también se redujo en el

período analizado. Algunas particularidades —como ocurre en la construcción— son que, si bien los asalariados en el transporte cuentan con una organización propia, integran entidades matrices en que prevalecen los intereses de los propietarios de medios de transporte y de los cuentapropistas. En el caso de los servicios financieros, no existen sindicatos, por lo que las tasas de afiliación registradas corresponden a otras actividades agrupadas en esta rama. Finalmente, a pesar de la caída de la sindicalización en los servicios sociales y comunales del sector público, sus mayores tasas de afiliación respecto de otras actividades se deben, básicamente, a la participación mayoritaria de los trabajadores del magisterio y de la salud pública que, conquistaron en la práctica su derecho a formar sindicatos.

La importancia del sindicato

Una encuesta levantada por el CEDLA el año 2011 en las ciudades del eje central del país y El Alto reveló que solo el 38,7% de los trabajadores consideraba que la COB era una “organización útil para la defensa de los derechos laborales”, frente a un porcentaje casi similar (38,5%) que rechazaba esa posibilidad. Sin embargo, la escasa aceptación de la entidad matriz contrastaba con la valoración de los consultados sobre la utilidad del sindicato para la representación y defensa de los derechos laborales. El 68% aseveró que el sindicato era, en general, una entidad útil.

Si bien en el contexto actual, la percepción de los trabajadores en torno a la organización sindical podría haber cambiado, la experiencia histórica de conquistas laborales del movimiento obrero y la necesidad apremiante de continuar la lucha por la vigencia plena de los derechos laborales, enseñan que la organización y la acción sindical constituyen los instrumentos esenciales

de lucha de los trabajadores por superar las actuales condiciones de explotación laboral. En este convencimiento, una tarea urgente para los trabajadores es retomar la independencia política de las organizaciones sindicales (véase “Sindicalismo en Bolivia”, en el boletín *Alerta laboral* núm. 80, mayo de 2018. La Paz: CEDLA).

Esta publicación busca aportar al conocimiento y a la historia de las luchas contemporáneas de los trabajadores bolivianos por la transformación de sus precarias condiciones de trabajo y, fundamentalmente, por el ejercicio de la huelga, la sindicalización y otros derechos laborales colectivos entre los años 2017 y 2019. En esa línea, analiza los casos de la lucha de dos grupos diferentes y particulares de trabajadores que, en el período mencionado, destacaron por sus acciones y por la arremetida que sufrieron por parte del Gobierno y de los empresarios.

El primer caso, el de los profesionales en salud y sus gremios, que entre los años 2015 y 2018 fue uno de los principales sectores que enfrentó al Gobierno de Evo Morales por sus reivindicaciones laborales y sociales. El segundo se refiere a las luchas de los trabajadores organizados de las empresas chinas que operan en el país, tomando como caso específico las de los obreros de la compañía Sinohydro Corporation Limited Sucursal Bolivia.

Con el apoyo de

