



# TELETRABAJO Y DERECHOS LABORALES EN BOLIVIA

El caso de Bolivia

**Ernesto Rúde Jáuregui**

Octubre 2021



En Bolivia, la fuerte presencia de la economía informal en la que se desenvuelve la vida laboral de muchas mujeres y hombres incide en la precarización gradual del trabajo.



El país no cuenta con una cobertura total de conectividad, sobre todo en el área rural donde el acceso es limitado y el costo es alto, si se consideran las condiciones socioeconómicas de la población de bajos y medios ingresos.



El teletrabajo ha generado dinámicas incompatibles con el trabajo de cuidado de las familias al convertir el espacio privado en un espacio laboral, con horarios y tareas sin fin. En este contexto, el teletrabajo es una amenaza de mayor precarización laboral. Para enfrentar esto, el presente estudio analiza las posibilidades de una regulación más sustancial de esta modalidad de trabajo.



**ILAW**

INTERNATIONAL  
LAWYERS ASSISTING  
WORKERS NETWORK

**# TOMAPARTIDO**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

# TELETRABAJO Y DERECHOS LABORALES EN BOLIVIA

El caso de Bolivia

**# TOMAPARTIDO**

# Índice

	<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	4
	<b>ANTECEDENTES</b> .....	5
<b>1.</b>	<b>METODOLOGÍA</b> .....	6
<b>2.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>3.</b>	<b>CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO</b> .....	9
3.1	En lo demográfico .....	9
3.2	En lo social .....	10
3.3	En lo económico .....	12
<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS NORMATIVO</b> .....	15
<b>5.</b>	<b>MAPEO DE ACTORES SOBRE EL TELETRABAJO</b> .....	17
5.1	En lo demográfico .....	17
5.2	En lo regulatorio o normativo .....	17
5.3	En lo social .....	18
5.4	En lo económico .....	19
<b>6.</b>	<b>HALLAZGOS Y CONCLUSIONES</b> .....	22
	Bibliografía .....	24
	Anexo .....	26

## Siglas y acrónimos

AFP	Administradora de fondo de pensiones	Mbps	Megabits por segundo
AGETIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnología de la Información y Comunicación	MSyD	Ministerio de Salud y Deportes
		MTEPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional	ONG	Organización no gubernamental
ASOBAN	Asociación de Bancos Privados de Bolivia	OSC	Organizaciones de la sociedad civil
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	PIB	Producto interno bruto
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario	RM	Resolución ministerial
CNC	Cámara Nacional de Comercio	SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
COB	Central Obrera Boliviana	SUS	Seguro Universal de Salud
COD-SCZ	Central Obrera Departamental de Santa Cruz	TIC	Tecnologías de la información y comunicación
CSMER	Confederación Sindical de Maestros en Educación Rural	USD	Dólares americanos
CSTSPB	Confederación Sindical de Trabajadores de Salud Pública de Bolivia		
CTEUB	Confederación de Trabajadores en Educación Urbana Bolivia		
DS	Decreto supremo		
FENATRAHOB	Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar		
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung		
FMI	Fondo Monetario Internacional		
GBPS	Gigabits por segundo		
ILAW	Red de Asistencia Legal para Trabajadores		
INE	Instituto Nacional de Estadística		
LGT	Ley General del Trabajo		

## Antecedentes

La pandemia de la covid-19 ha cambiado la forma de trabajar. Cuando los gobiernos restringieron los desplazamientos para detener la propagación del virus, el número de personas que trabajan desde su casa aumentó considerablemente; una tendencia que probablemente continuará incluso después de que la pandemia haya terminado. Para algunos, las condiciones de trabajo y la productividad se han deteriorado debido a la falta de tecnología apropiada (TIC),<sup>1</sup> a las inadecuadas condiciones y espacios de trabajo y a la necesidad de conciliar el trabajo familiar y de cuidados con las responsabilidades laborales.

Este escenario ha promovido el trabajo colaborativo entre la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y la Red de Asistencia Legal para Trabajadores (ILAW), con el fin de elaborar un estudio de aproximación local en el marco del trabajo regional denominado *Mirada regional sobre teletrabajo*, que reúne un gran esfuerzo de varios países de la región latinoamericana.

La FES-Bolivia viene trabajando con organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el trabajo, así como con representantes del sector laboral como la Central Obrera Boliviana (COB) y las confederaciones de maestros urbanos y rurales, entre otros, quienes han sido las fuentes de información de este documento.

El documento está organizado en: I) un primer acápite con la explicación del método empleado para responder al objetivo del estudio; II) un segundo acápite de introducción a la temática del teletrabajo; III) un tercer acápite que presenta de manera sucinta el contexto social, económico, político y tecnológico en el que actualmente vive Bolivia; IV) un acápite de análisis de las normas que se han emitido para regular la materia del teletrabajo; V) un análisis cualitativo de las percepciones de representantes de diferentes sectores sobre el teletrabajo en Bolivia, y VI) un acápite de hallazgos y conclusiones.

---

<sup>1</sup> Sigla del concepto *tecnologías de la información y comunicación*.

## 1

## METODOLOGÍA

El objetivo del estudio regional de FES-ILAW es: «Mapear la situación actual del teletrabajo en la región, el contexto en que se realiza e identificar las políticas necesarias para evitar que su práctica dé paso a una mayor flexibilización y precarización laboral». Este se indica en los términos de referencia previstos para el presente estudio.

Ya que no se tienen estadísticas significativas y oficiales respecto al teletrabajo en Bolivia, se ha recurrido a un método de estudio de gabinete para responder a este objetivo. Un método basado en herramientas cualitativas, que se indican a continuación:

- I. Sistematización bibliográfica para determinar el contexto general y tecnológico en el que se implanta el teletrabajo.
- II. Levantamiento de información, mediante encuestas semiestructuradas y adaptadas a la particularidad de cada actor clave considerado, con el fin de visibilizar el impacto social y personal del teletrabajo en su sector de ocupación y representación, en función de las percepciones de las y los entrevistados y las acciones tomadas en sus sectores respecto al teletrabajo.
- III. Análisis sociopolítico usando las variables impacto, desafío, riesgo, organización sindical, visión a mediano y largo plazo del teletrabajo, entre otras.<sup>2</sup>

El valioso aporte de la FES-Bolivia es la red de contactos que facilitó la información primaria acerca del estado del teletrabajo desde la visión social, a partir del decreto supremo 4218, que regula el teletrabajo.<sup>3</sup> Dada la poca información cuantitativa y oficial disponible sobre el teletrabajo, las entrevistas se han realizado a través de la red de representantes de organizaciones de la sociedad civil contrapartes de FES-Bolivia. De esta manera se ha logrado entrevistar a actores representativos de organizaciones de la sociedad civil, el sector público y el sector privado.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Las variables como las preguntas surgen de los términos de referencia del estudio regional de FES-ILAW.

<sup>3</sup> Este decreto supremo (DS) 4218 y la norma que emite el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en este caso particular la resolución ministerial 220/20, que es la norma que opera las disposiciones del DS en el empleo y las relaciones laborales.

<sup>4</sup> Las organizaciones seleccionadas del sector público son la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Instituto Nacional de Estadística (INE). En el sector privado se

seleccionó a la Cámara Nacional de Comercio (CNC) y la Asociación de Bancos Privados de Bolivia (ASOBAN). Las organizaciones seleccionadas entre las organizaciones de la sociedad civil son Colegio Médico de Bolivia, Central Obrera Boliviana (COB), Central Obrera Departamental de Santa Cruz (COD-SCZ) y organizaciones de trabajadoras y trabajadores de los rubros enfermería, enseñanza rural y urbana y organizaciones no gubernamentales (ONG) ligadas al estudio y análisis del trabajo en Bolivia. Al momento de redactar el estudio no se tuvo confirmación de representantes del sector público, tampoco de la COB ni del Colegio Médico de Bolivia.

## 2

## INTRODUCCIÓN

Respecto a la definición general del teletrabajo, Claudio San Juan (2021) advierte que el marco jurídico sobre el teletrabajo y su propia definición están aún en desarrollo en la región latinoamericana y varían mucho según la realidad de cada país. En la línea de definición conceptual, por un lado, se tiene pensado el teletrabajo como el trabajo fuera de las instalaciones del empleador, con uso de TIC, equipo y *software* organizacional y control en línea del empleador al teletrabajador/a. En el otro extremo se tiene la idea de que el teletrabajo es un trabajo a domicilio con o sin uso de TIC pero que se realiza fuera de la oficina del empleador.

Definir conceptual y operativamente el *teletrabajo* no es un ejercicio superfluo o académico. Este concepto implica nuevas variables y escenarios, ambos basados en nuevas herramientas tecnológicas, aplicadas en un nuevo escenario para las relaciones laborales, históricamente desiguales entre empleador y empleado, que deben ser reguladas en función de los derechos económicos, sociales y culturales y de la política laboral existente en Bolivia.

El sistema político asume estas *relaciones laborales* y se tornan en disposiciones jurídicas para el Estado en su conjunto determinando el régimen laboral, basado en la protección legal de la propiedad de las herramientas de trabajo utilizadas por el trabajador/a que hace el Estado. Actualmente estas relaciones laborales tocan inevitablemente la propiedad de las herramientas de trabajo, las destrezas laborales (de los trabajadores) como insumo del trabajo y retribución salarial. Estas condiciones de propiedad de las herramientas y retribución salarial no cambian en el nuevo escenario de herramientas digitales (TIC), y sin una regulación adecuada pueden favorecer al empleador con efectos significativos en el estado laboral actual boliviano.

La modalidad del teletrabajo, más allá de su definición conceptual, se basa en el uso de herramientas digitales que tienen efecto en las propias relaciones laborales, donde entran en juego *los costos*<sup>5</sup> asumidos para la disponibilidad y uso de estas herramientas y servicios, además del *valor agregado*<sup>6</sup>

generado por el empleado o trabajador al producto o servicio y la apropiación de este por un tercero (sector privado).

Pero también es un medio por el que el empleador tiene un marco mayor de posibilidad de alterar la relación laboral y sus obligaciones patronales con los trabajadores, ejemplificado en el trabajador/a presencial en oficinas del empleador, dependiente funcionalmente de un superior y bajo control directo de este, con beneficios sociales y ejercicio de derechos laborales, y una relación laboral de servicios profesionales, en la que el empleador terceriza la actividad y el empleado opera bajo la figura de trabajo autónomo, que no goza de beneficios sociales ni derechos laborales.<sup>7</sup>

Existe, por lo tanto, una alta probabilidad de que esta modalidad civil o tercerizada se replique fuera del marco regulado por la norma y fortalezca una economía informal carente de un sistema impositivo, de regulación estatal y con instituciones de función superintendencial, que se instaura y expande rápidamente en diferentes actividades y sectores económicos en Bolivia. Abordar el teletrabajo y sus efectos en las relaciones laborales, en los derechos laborales y en las obligaciones sociales de los empleadores es un debate político central para las reformas que requiere el régimen laboral.

Al debate sobre el teletrabajo se suma, en el caso particular de Bolivia, la fuerte presencia y cultura de la economía informal, que incide en la precarización gradual del trabajo y la ausencia de un sistema sostenible de protección social del Estado, en la que se desenvuelve la vida laboral de muchas mujeres y hombres trabajadores en Bolivia. El teletrabajo afecta de otras maneras al mundo laboral; a estas se las denominará externalidades del teletrabajo, dadas las características de las relaciones formales e informales de trabajo que existen en la economía boliviana.

Otro elemento del teletrabajo y la relación laboral empleador-empleado está referido a los derechos laborales y, en este marco, el papel de la organización sindical. En el caso de Bolivia, la histórica Central Obrera de Bolivia (COB) y su brazo

5 Referidos a los costos del equipo o dispositivo para acceder a internet, su recarga, mantenimiento, etcétera. Y los costos referidos al servicio de acceso a internet, que igualmente tienen variación según tipo de conexión y velocidad. Estos costos se pagan de manera periódica en el caso del servicio de acceso a internet, entre otros servicios básicos que suelen ser provistos por el empleador.

6 La apropiación del valor generado en la modalidad de teletrabajo es vía reducción o derivación de costos operativos como los servicios bá-

sicos del empleador al trabajador y vía eficiencia productiva como el aprovechamiento de las destrezas y conocimientos de las y los teletrabajadores.

7 Esto sucede en la medida en que el contrato laboral pasa de ser una relación obrero-patronal a ser una relación civil —es decir, un servicio tercerizado—, en la que el empleador no cubre la seguridad social ni otros aportes patronales, como en el caso del «contrato fijo» del trabajador con la empresa.

fuerte, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), han ido perdiendo brillo en la defensa y reivindicación de derechos sociales y laborales en este proceso de reformas liberales y flexibilización de las contrataciones tanto privadas como estatales. Además, la informalidad económica por un lado y los avances tecnológicos como las TIC en las dinámicas laborales por otro han dejado atrás las plataformas y discursos sindicales tradicionales.<sup>8</sup>

El tema de género es también fundamental en la sociedad boliviana, tanto para lo económico como para lo social, para avanzar hacia una sociedad y Estado modernos. En Bolivia, la demanda de igualdad de género ha quedado rezagada, ya que las inequidades y la desigualdad de roles y oportunidades entre mujeres y hombres se han profundizado y se han tornado violentas, vulnerando incluso el derecho a la vida de las mujeres.

Para el presente estudio la definición de teletrabajo que hace Eurofund puede ser la de mejor uso conceptual y aplicación práctica en Bolivia. Si bien esta definición tiene dificultades operativas y de monitoreo en el caso boliviano, el teletrabajo es entendido como el uso de herramientas —particularmente las TIC— por el trabajador fuera de las instalaciones del empleador.<sup>9</sup>

Para cerrar este acápite, se indica que se deben diferenciar las modalidades de *teletrabajo* y el preexistente *trabajo a domicilio*. El segundo, para ejemplificar y contextualizar al caso boliviano, está relacionado con la producción manufacturera, la confección de ropa, zapatos o artesanías, entre otros, que no implican el uso de TIC.

---

8 Más allá de la parcialidad o imparcialidad que se le endilgue a la cos por su relación con el partido oficialista.

9 Se entiende por teletrabajo «el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones —como teléfonos inteligentes, tabletas, computadoras portátiles y de escritorio— para trabajar fuera de las instalaciones del empleador» (San Juan, 2021).



## 3

## CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO

Para atender la emergencia sanitaria debida a la pandemia de la covid-19 presente en Bolivia desde principios de marzo de 2020 (Ministerio de Salud y Deportes, 2021), el gobierno transitorio optó por una norma de tipo inferior a una ley, debido a que en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) las fuerzas políticas con representación no llegaban a concretar un acuerdo interpartidario para aprobar una ley de reacción a la emergencia sanitaria. Por el contrario, la agenda política de los partidos polarizó el tema, incrementó un escenario de crisis o incertidumbre social y fomentó con apoyo discursivo el imaginario popular sobre mito o realidad de la covid-19. Por esta razón, el 14 de abril del 2020, el gobierno emitió el ds 4218, que regula el teletrabajo.

Otro factor que es importante resaltar es que antes de la pandemia las condiciones sociales y económicas en Bolivia ya presentaban desequilibrios y había temas pendientes de reformas. Entre estos desequilibrios se pueden mencionar los siguientes: I) la expansión de la economía y el trabajo informal, trabajo no regulado y por lo tanto desprotegido del Estado y de las vías jurisdiccionales; II) el vacío de protección legal de los derechos laborales de sectores como el agropecuario y forestal, y III) la insuficiente cobertura de la seguridad social. Al respecto la nueva ley del seguro universal de salud (sus) unifica las prestaciones de otros programas de salud y sus respectivas fuentes de financiamiento, como lo fue el ex Seguro Universal Materno Infantil (sumi).

Pero la ley no establece mayor financiamiento para la salud básica que requiere el país o para mayores coberturas. Asimismo, el incremento del presupuesto público para el personal de salud pública es una demanda constante año tras año. Lo que ha sido evidente en la atención de salud tanto durante la cuarentena rígida de la pandemia como en la actualidad respecto a la cobertura de la segunda dosis de determinadas vacunas (Sputnik V), es que no está garantizada para la totalidad del grupo que se inmunizó con la primera dosis (Valdez, 2021).

En cuanto al sistema de conectividad, pese a haber hecho grandes inversiones para mejorar la cobertura y velocidad en años pasados, durante la pandemia se observó que la educación a distancia y la telemedicina han tenido serias dificultades de conectividad, particularmente en el área rural.

### 3.1 EN LO DEMOGRÁFICO

Según la proyección del Instituto Nacional de Estadística (INE), para el año 2021, en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, Bolivia cuenta con más de 11,8 millones de habitantes. La proyección para el año 2022 es de poco más de 12 millones de personas. Según sexo, el 49,8 % de la población son mujeres y el 50,2 % son hombres. La tasa global de fecundidad (hijos por mujer) ha ido decreciendo de 3,05 en el año 2012 a un preliminar de 2,49 para el año 2022.

La mayoría de la población, 71 % según la proyección del INE, habita en el área urbana del país (Ministerio de Obras Públicas y Servicios Básicos, 2020),<sup>10</sup> principalmente en las tres áreas metropolitanas: de Santa Cruz de la Sierra, La Paz y Cochabamba. El país vive el fenómeno del bono (*boom*) demográfico, ya que la población en edad de trabajar representa el 69 % de la población total. La mayoría de la población (56 %) se encuentra en edades comprendidas entre 0 y 29 años.

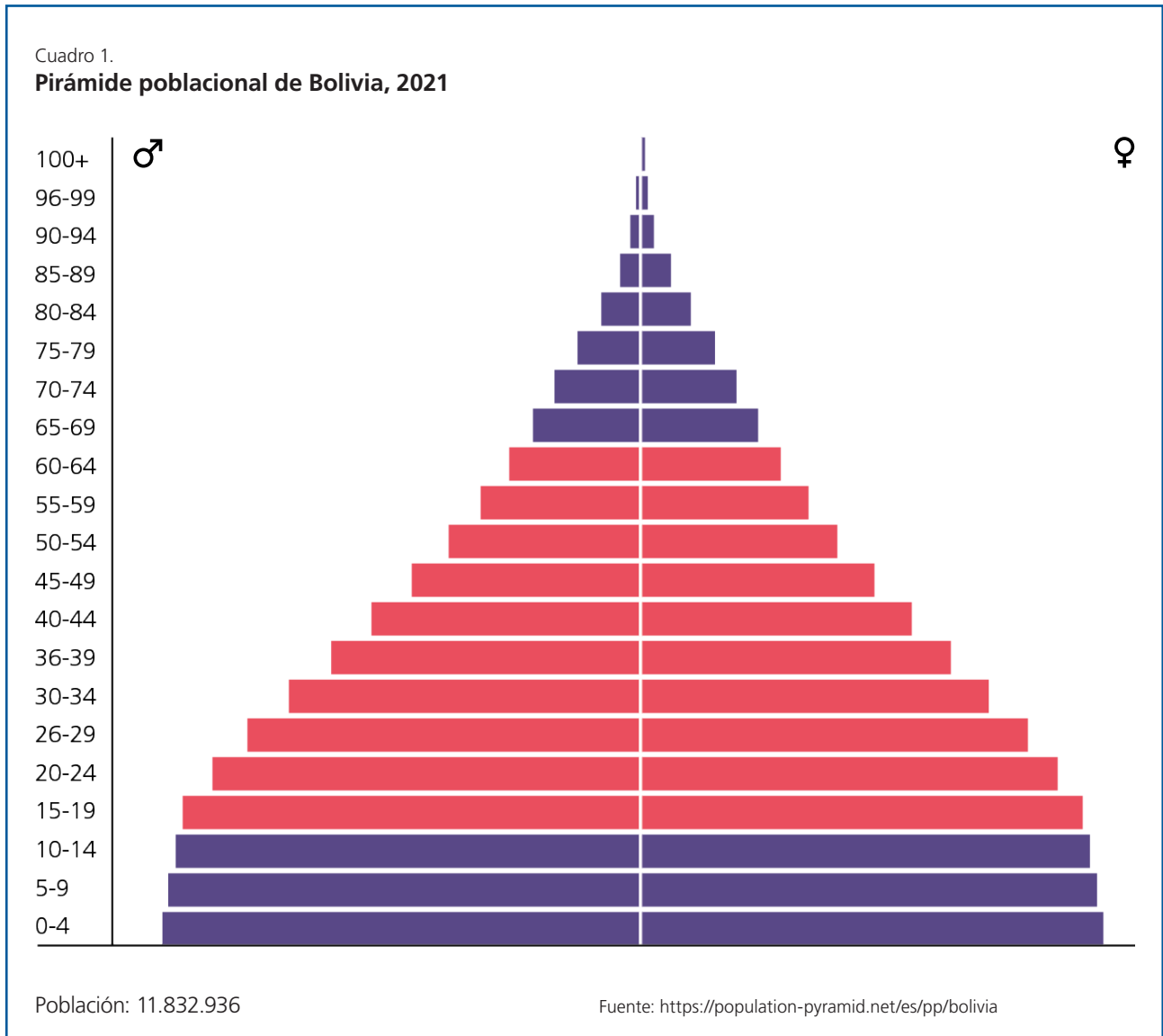
En este bono demográfico se encuentran además otras potencialidades, como la presencia y actividad de las generaciones denominadas *millennials* y *centennials*. Los primeros, nacidos aproximadamente entre 1980 y 1996, actualmente tienen entre 25 y 41 años y desempeñan un rol económico de consumo y producción significativos, e influyen en lo social con valores nuevos de responsabilidad social y ambiental. Según un estudio de Libre Empresa sobre la multigeneracional en Bolivia, los *millennials* son la mayoría de los consumidores y su valor de consumo agregado es 10 % mayor que el de la generación previa (generación X).

Los *centennials*, nacidos a partir de 1997 (otros indican que a partir del 2000), serán la fuerza laboral que se incorporará en el corto plazo a la población económicamente activa y que tendrá incidencia importante en el consumo y el modo de producción. Los pertenecientes a ambas generaciones, nacidos en la transición tecnológica (en Bolivia), tienen la característica de ser *nativos tecnológicos* («Millennials ya son la mayoría de los consumidores en Bolivia», 2019).

<sup>10</sup> Según el investigador Mario Galindo, Bolivia pasó a ser mayormente urbana a mediados de la década de los años 80 del siglo pasado.

Sin embargo, los *centennials* ya cuentan con la tecnología instalada de internet. Los mismos grupos tienen características diferentes de uso laboral, social, familiar y personal de las TIC, pero tienen ventajas competitivas entre sí y con respecto

al resto de las generaciones, particularmente las mayores, lo que da lugar a una tensión generacional en la cultura laboral boliviana.



Estos datos revelan que la población se encuentra en condiciones generacionales y sociales diferentes respecto a la tendencia histórica de Bolivia. El fenómeno del bono demográfico tiene gran potencial para ser aprovechado en las áreas social, económica y tecnológica en el corto y mediano plazo.

Particularmente si se considera la dicotomía socioeconómica formal-informal, el bono demográfico puede ser encaminado hacia el trabajo formal y de esta manera aportar a la consolidación de muchas instituciones sociales y económicas del Estado de derecho, como la seguridad social y el sistema de salud, entre las variables principales del mundo laboral, entendiendo que el teletrabajo es una modalidad alternativa que podría representar una oportunidad para alcanzar este objetivo.

### 3.2 EN LO SOCIAL

Según el INE, en el año 2015 el valor del índice de desarrollo humano fue de 0,674, lo que sitúa a Bolivia junto a países con un desarrollo humano medio, en el puesto 118 entre otros como Paraguay en el puesto 110 y Nicaragua en el puesto 124, de un total de 189 países.<sup>11</sup>

La desnutrición crónica en menores de cinco años se ha reducido de 27 % en el año 2008 a 16 % en el año 2016. La pobreza extrema se redujo entre 2006 y 2019 de 38 % a 13 %. El gobierno nacional transfirió recursos a la población más vulnerable mediante bonos (Bolivia, 2021b). Esto, en términos generales, indica que se tiene actualmente un fortalecimiento de la clase media con ingresos medios.

<sup>11</sup> <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/censos/>

### 3.2.1 En la educación

Para el año 2012, la tasa de analfabetismo en la población de 15 años y mayor edad se situó en 5,09 %. De este porcentaje, 2,45 % corresponde a varones y 7,67 % a mujeres. En el área urbana esta tasa es de 2,67 %, de la que 1,04 % corresponde a varones y 4,17 % a mujeres. En el área rural esta tasa alcanza a 10,35 %, de la que 5,24 % corresponde a varones y 16,02 % a mujeres.

En cuanto a la tasa de asistencia escolar en la población estudiantil de 6 a 19 años, según el INE (2012), fue de 87,25 %. De la cual 89,12 % corresponde al área urbana y 83,54 % al área rural. El total de mujeres tienen una mayor tasa de asistencia escolar, 87,41 %, que el total de hombres. El promedio de años de estudio de la población de 19 años o más para el año 2012 fue de 8,97. Los varones tienen un promedio de 9,55 años de estudio y las mujeres tienen un promedio de 8,41 años de estudio.

Los datos de un bajo nivel de analfabetismo y la cantidad de años promedio de estudio en la población que cursa la educación básica, la educación técnica y la educación superior muestran un grupo poblacional con la posibilidad de formación y capacitación, que con el desarrollo de nuevas habilidades socioeconómicas, técnicas y tecnológicas demandadas en lo local e internacional puede tener mejores oportunidades laborales.

Dentro del sistema educativo se presentan brechas socioeconómicas, por ejemplo, entre los ingresos y gastos de las y los maestros del área urbana y rural. Las facilidades públicas como transporte o servicios de acceso a internet también tienen diferencias de cobertura entre áreas urbanas y rurales.

### 3.2.2 En la salud

En lo que se refiere a la capacidad de atención del sector salud para el año 2020, se cuenta con 2,825 habitantes por establecimiento. En el primer nivel de atención, que considera puestos y centros de salud, la capacidad de atención promedio es de 3,072 habitantes por establecimiento. En cuanto a centros hospitalarios, es decir, hospital básico, hospital general e instituto especializado, la capacidad de atención es de 38,849 habitantes por establecimiento.<sup>12</sup> Lo cual es una leve mejora con relación al estado del sector en años anteriores.

Un reporte periodístico del año 2015 indicó que Bolivia, con USD 84 per cápita en el año 2013, es el último país de la región en inversión en salud. Pese al aumento a USD 92 per cápita en el año 2015, es una inversión baja en relación con la inversión que realizan algunos países vecinos; por ejemplo, en el mismo período el gasto per cápita en Ecuador fue de USD 126 y el de Venezuela fue de USD 138 («Radiografía a la salud en Bolivia: El país sigue a la cola del continente», 2018).

Respecto al número de médicos y profesionales de salud, Bolivia cuenta con 14,1 profesionales por cada 10.000 habitantes, significativamente por debajo de la recomendación que hace la Organización Mundial de la Salud, que es de 25 profesionales por cada 10.000 habitantes. Los datos indicados muestran una situación crítica para la salud de la población boliviana, ya que, si bien hay una mejora en la tendencia de varios indicadores, los problemas de acceso al sistema de salud pública son de larga duración y costosos en términos de tiempo y financieros.

Dentro del sistema de salud existen brechas jerárquicas profesionales de medicina, enfermería y administración, tanto en términos funcionales como socioeconómicos. Estos son temas pendientes en la agenda política, ya que algún paso intermedio como el uso de TIC o incluso la introducción de equipos nuevos que incorporen un «procedimiento nuevo» podrían ahondar las brechas funcionales, lo que pondría en riesgo la atención en salud ya existente.

Respecto a la seguridad social, según datos del INE (2012), en el año 2019 la población adscrita a una caja de salud, fuera Nacional, COSSMIL u otra pública, representó el 20 % del total. Los seguros de salud privados cubren al 10 % de la población. El resto de la población no cuenta con una afiliación a la seguridad social.

### 3.2.3 En el tema de género

La representación política de las mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional es positiva, con 57 % en el Senado y 47 % en la Cámara de Diputados (Observatorio de Género, s. f.; «Igualdad de género», s. f.). Sin embargo, la calidad y funcionalidad de esta representación no se concreta en pasos hacia la igualdad sustantiva de géneros, por ejemplo, avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres mediante la eliminación de la brecha salarial por funciones similares.

Pese a las leyes y políticas promulgadas, considerando adicionalmente la fuerte cultura patriarcal y machista que es parte de los valores sociales (Ybarnegaray y Freitas, 2018), queda mucho por hacer en el marco de la igualdad sustantiva y en especial por el respeto, vigencia plena y garantía de los derechos de las mujeres. En el día a día, llaman la atención la vulneración de derechos, la violencia y los feminicidios cometidos desde hace ya varios años, con los que la sociedad convive sin autocritica sobre este severo problema de salud pública. Las sanciones no son acatadas por los violentos y la retardación de la justicia es lo común para procesar los casos de feminicidio.

Las mujeres en la pandemia han sido afectadas en muchas dimensiones: en la familia, en el trabajo y en lo personal. Según Zulema Alanes (2020), al momento de la pandemia de la covid-19, en el sector salud las mujeres representaron el 70 % del personal, por lo que fueron las más vulnerables en la emergencia sanitaria, como también en otros ámbitos de lo social. Un estudio de la región a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) citado por la investigadora revela que el 52%

12 Instituto Nacional de Estadística, véase la sección de datos sociales en la página web <https://www.ine.gob.bo>

de las mujeres están ocupadas en sectores de baja productividad y el 82 % no están afiliadas o no cotizan al sistema de pensiones (Alanes, 2020).

La investigadora también indica que en el corto y mediano plazo, debido a las innovaciones tecnológicas, los puestos de trabajo cambiarán en un 30%-40%. En este cambio las mujeres serán afectadas en lo laboral y por el incremento de la desprotección social. En la economía formal, 21 % de las mujeres y 19 % de los hombres verán afectados sus trabajos; en la economía informal, algunas ocupaciones, principalmente aquellas con alta presencia de mujeres (trabajadoras domésticas), serán altamente impactadas (Alanes, 2020).

Según el BID, en América Latina y el Caribe las condiciones en que las mujeres han asumido el teletrabajo revelan que el cuidado familiar y doméstico durante la pandemia ha representado un 29 % más de responsabilidad para las mujeres que para los hombres (Alanes, 2020, p. 4).

### 3.3 EN LO ECONÓMICO

Según el Banco Mundial, en el año 2010 Bolivia dejó de ser un país de bajos ingresos para situarse en el grupo de países de ingreso medio-bajo. La concentración de la riqueza en la economía boliviana pasó de 0,60 en el 2006 a 0,42 en 2019, según el coeficiente de Gini. La clase media, considerada el estrato de ingresos medios, de 2016 a 2019 pasó de 5,9 a 6,7 millones de personas (Bolivia, 2021a).

Según Bruno Rojas, investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en mayo del año 2021 el trabajo informal en Bolivia es el 85 %. Entre otras razones que explican este alto incremento de la informalidad, característica de la economía boliviana, está la de que ha sido una «alternativa» para generar ingresos en el tiempo de cuarentena (pandemia de la covid-19) («Bolivia, campeón mundial del trabajo informal», 2019).<sup>13</sup>

Cuadro 2.

#### Actividad económica y variación porcentual, enero-noviembre, 2019-2020

ACTIVIDAD ECONÓMICA	2019 Ene - Nov	2020 Ene - Nov	VARIACIÓN PORCENTUAL	INCIDENCIA PORCENTUAL
<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>316,79</b>	<b>290,90</b>	<b>-8,17</b>	<b>-8,17</b>
AGRICULTURA, PECUARIA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	274,62	280,67	2,20	0,29
PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL	334,68	317,54	-5,12	-0,23
MINERALES METÁLICOS Y NO METÁLICOS	244,11	171,13	-29,90	-1,37
INDUSTRIA MANUFACTURERA	312,76	284,25	-9,11	-1,53
- Alimentos, bebidas y tabaco	366,37	344,12	-6,07	-0,54
- Otras industrias	268,19	234,48	-12,57	-0,99
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	409,24	394,34	-3,64	-0,08
CONSTRUCCIÓN	382,99	278,66	-27,24	-1,01
COMERCIO	284,15	262,58	-7,59	-0,60
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	346,96	289,67	-16,51	-1,48
COMUNICACIONES	607,81	641,55	5,55	0,12
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES	405,00	392,17	-3,17	-0,41
- Servicios financieros	1.092,32	1.087,35	-0,46	-0,03
- Servicios a las empresas	403,84	352,22	-12,78	-0,41
- Propiedad de vivienda	208,48	210,07	0,76	0,03
SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	324,03	330,38	1,96	0,20
OTROS SERVICIOS <sup>(1)</sup>	256,75	219,78	-14,40	-0,90
Servicios bancarios imputados	1.034,28	1.018,25	-1,55	0,08
Derechos s/importaciones, IVA, IT y otros impuestos indirectos	449,16	400,87	-10,75	-1,26

(p): Preliminar

(1): Incluye las actividades de restaurantes y hoteles, así como servicios comunales, sociales, personales y doméstico.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

<sup>13</sup> Un informe de europapress.es de diciembre del 2019 que cita el estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) realizado en junio del 2018 indica que el 62,3 % de la economía boliviana es informal («Bolivia, campeón mundial del trabajo informal», 2019).

De acuerdo a información preliminar del INE, las posiciones según incidencia de los sectores económicos en el total del producto interno bruto (PIB) del año 2019 son: 1.º los servicios de la administración pública con 19%, 2.º el sector de agricultura, silvicultura, caza y pesca con 14%, 3.º lo comparten con 12 % los sectores de industrias manufactureras y establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, 4.º lo comparten con 11% los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones, y extracción de minas y canteras, 5.º el comercio con 8%, 6.º servicios comunales, sociales, personales y doméstico con 5%, 7.º dos sectores, construcción y restaurantes y hoteles, cada uno con el 3%, y finalmente el sector de electricidad, gas y agua con el 2%.

Según la actividad económica comparada entre los años 2019 y 2020, todos los sectores tienen caídas leves o significativas por la cuarentena rígida, son muy pocos sectores, por ejemplo el de telecomunicaciones, los que no han tenido una variación negativa de un año a otro. En el cuadro a continuación, se puede ver el desempeño de los sectores en el período indicado.

El saldo comercial histórico boliviano ha sido mayormente negativo. En los meses que van del 2021, la balanza comercial ha sido positiva (USD 106 millones) por el desempeño comercial internacional boliviano, con montos mensuales superiores a los USD 100 millones.

Respecto a la calidad del trabajo en la economía, de acuerdo al CEDLA el índice de precariedad laboral del año 2017 indica que 22 % de las y los trabajadores cuentan con empleo pleno o no precario, mientras que 45 % cuentan con un empleo precario medio y 33 % con un empleo precario extremo (Escobar de Pabón y Hurtado Aponte, 2020). En conjunto el trabajo precario es el 88%.

En lo que respecta al área económica, los datos muestran que en Bolivia las crisis sanitaria, política y económica han tenido un efecto negativo en el desempeño tradicional de la economía. Hoy por hoy, según los expertos, por el efecto rebote, los indicadores vuelven a ser positivos.

### 3.3.1. En lo laboral

La contratación del régimen laboral se ha flexibilizado con las reformas liberales de las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado. La Ley General del Trabajo (LGT) del año 1939 es el referente legal de mayor protección al empleado/a-trabajador/a. Esta ley establece derechos para los trabajadores y obligaciones para los empleadores, por ejemplo, el pago por la jornada extra de trabajo, vacaciones pagadas, entre otras. Pero también las obligaciones de las y los trabajadores, por ejemplo, el cumplimiento de la jornada laboral establecida. La LGT regula la relación obrero-patronal, en particular las obligaciones patronales, entre las que se encuentra la de cubrir la seguridad social y la salud de los y las trabajadores/as.

El Código Procesal del Trabajo del año 1979 es la norma que regula las vías y procesos jurisdiccionales de tramitación y resolución de los asuntos laborales entre empleador y empleado, establece la Judicatura del Trabajo y la Seguridad Social para esta finalidad.

La LGT reconoce al trabajador/a el derecho a la afiliación a una organización sindical y la posibilidad de ser miembro activo para la defensa de los derechos colectivos de los trabajadores. Esta normativa ha generado una cultura sindical con innumerables momentos de valioso activismo para la reivindicación del Estado de derecho, como también de la defensa de la democracia en momentos de crisis nacional. De esta manera los derechos laborales tienen estrecha relación con la práctica y cultura sindical.

La flexibilización laboral en los hechos se produce por la posibilidad que tiene el empleador de llevar adelante contratos civiles-comerciales, por ejemplo, contratos de prestación de servicios especializados entre el contratante y el o la trabajador/a, que libran al contratante de obligaciones patronales y ha dado como resultado la emergencia de un mercado para profesionales especializados con la nominación de trabajo autónomo o independiente.

En el mercado informal, mayormente caracterizado por actividades de baja productividad o servicios, existen también especialidades profesionales que no reportan su contratación, no pagan impuestos o cotizan regularmente en el sistema de pensiones.

En cuanto al estado de los afiliados en las administradoras de fondos de pensiones (AFP), la información muestra que hay una tendencia ascendente. En el año 2018, el 91 % de los afiliados corresponden a empleados dependientes y el 9 % a empleados independientes. Estos datos revelan que los aportantes al seguro de largo plazo son en mayor proporción *dependientes*. La economía informal no presta cobertura social alguna.

De acuerdo a la encuesta continua de empleo del segundo trimestre del 2020, la tasa de desocupación del área urbana fue de 8,64 %, la mayor en los últimos cinco años, atribuible al efecto de la pandemia por la covid-19. Según la misma fuente, la emergencia sanitaria afectó más a hombres (9 %) que a mujeres (8 %) en el segundo semestre del 2020 (INE, 2020a).

En este escenario de teletrabajo, más allá de toda TIC que pueda utilizarse, las organizaciones empleadoras al operar mediante contratos civiles-comerciales no cubren la seguridad social de largo plazo de sus trabajadores, como tampoco exigen la cotización individual del trabajador/a a la AFP, lo que incide en el desbalance o desequilibrio social del sistema económico.

### 3.3.2 En la conectividad

El servicio de acceso a internet se ha incrementado significativamente entre el año 2010 y el primer semestre del 2020 de 816.000 a más de 10,4 millones de conexiones de internet en Bolivia. Aproximadamente el 94 % son conexiones a internet de tipo *móvil*, el 0,85 % es conexión de tipo *inalámbrica-fija* y el 5 % es conexión *fija*. Del total de conexiones, el 92 % se hacen mediante las tecnologías 2,5G, 3G, 4G (Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte [ATT], 2020).

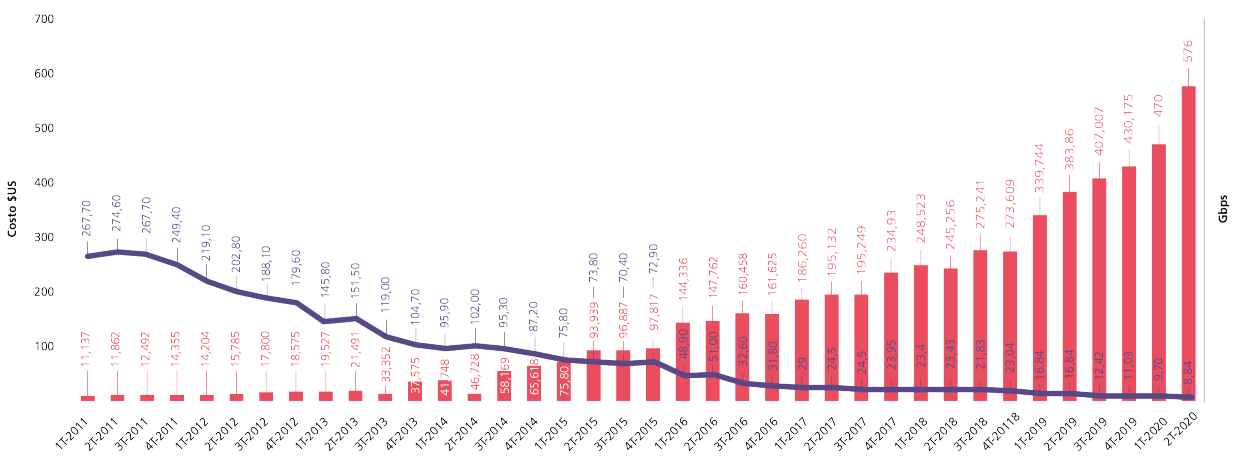
La Paz es el departamento con mayor cantidad de conexiones con más de 2,9 millones, le siguen el departamento de Santa Cruz de la Sierra con más de 2,8 millones de conexiones a internet y en tercer lugar se sitúa el departamento de Cochabamba con más 1,8 conexiones. Los seis departamentos restantes tienen entre 92.000 y más de 626.000 conexiones.

La capacidad contratada de internet tuvo un incremento de 34 %, aproximadamente, de 430,75 a 576 Gbps (gigabit por segundo) entre 2019 y 2020, *versus* el costo por Mbps (megabit por segundo), que ha decrecido 23 % en el mismo período (ATT, 2020). Respecto al tráfico de internet, el documento mencionado indica que «la capacidad de ancho de banda contratada en frontera durante la pandemia osciló entre aproximadamente 400 Gbps a 650 Gbps» (ATT, 2020); en ese período el nivel de ocupación nunca estuvo en menos de 100 Gbps de este ancho de banda.

Los datos referidos al estado de conectividad del país son especialmente relevantes para el presente estudio, ya que se constituyen en un indicador de la calidad del servicio de acceso, que se ha regulado y monitoreado para garantizar la conectividad y continuidad de las actividades socioeconómicas de la población, que se han hecho evidentes y necesarias en el período de cuarentena de abril del 2020 y hasta pasado el primer semestre del 2021.

Cuadro 3.

#### Capacidad instalada para el acceso a internet vs. costo. 2020



Fuente: ATT, 2020.

Sin embargo, a pesar del incremento de la conectividad, aún no se cuenta con una cobertura total de los servicios de internet, sobre todo en el área rural del país; el acceso sigue siendo limitado incluso en áreas urbanas, donde el uso de banda ancha es reducido. El costo en función de la velocidad y continuidad del servicio es relativamente alto, más aún si se consideran las condiciones socioeconómicas de la población de bajos y medios ingresos, pese a la inversión estatal realizada para ampliar la cobertura de servicios de acceso a internet.

En Bolivia, la telemedicina ha sido promovida por el propio gobierno nacional mediante el proyecto «Telesalud para Bolivia», que fue dado a conocer por el Ministerio de Salud y Deportes a mediados de abril de 2017. El proyecto «garantiza el acceso al uso de dispositivos médicos de última generación, en los 339 municipios del país, con 340 equipos tecnológicos implementados en los establecimientos de salud» (Ministerio de Salud y Deportes, 2017).

## 4

## ANÁLISIS NORMATIVO

En el ordenamiento jurídico boliviano, el decreto supremo (DS) es la norma inferior a la ley y la que la regula. Es potestad del órgano ejecutivo su sanción, aborda y regula los temas de operación y administración de la gestión pública. El DS 4218 regula el «Teletrabajo como una modalidad especial de prestación de servicios caracterizada por la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)» (artículo 1).

En el marco de la materia de teletrabajo, como respuesta a la pandemia de la covid-19 se han promulgado las siguientes normas. El gobierno de transición promulgó I) el DS 4218, del 14 de abril del 2020, sobre el teletrabajo, y II) la resolución ministerial (RM) 220/20, del 20 de abril del 2020 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social), que en la dimensión formal idealmente debe desarrollar sustantivamente los elementos y escenarios a normar. Estas normas son las que regulan la materia de teletrabajo.

El nuevo gobierno elegido emitió las siguientes normas: el DS 4451, del 13 de enero del 2021, sobre bioseguridad y protección de la salud pública, la RM 7/21 del Ministerio de Justicia y la RM 26/21 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Estas normas regulan la bioseguridad en las actividades públicas y privadas principalmente. Estas constituyen disposiciones que complementan la normativa anterior sobre teletrabajo.

La definición de teletrabajo, según la norma, es la siguiente: «el teletrabajo es una modalidad de relación laboral o de prestación de servicios, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, utilizando las TIC en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual no se requiere la presencia física del teletrabajador, siempre que las necesidades y naturaleza del trabajo lo permitan» (artículo 3).

Otras definiciones, que a su vez son los componentes de la modalidad de teletrabajo, son *teletrabajador*, *teletrabajador permanente*, *teletrabajador temporal*, *servicios digitales*, *tecnologías de información y comunicación*.

Del conjunto de disposiciones, llaman la atención tres artículos: I) el artículo 2 párrafo I, II) el artículo 4 párrafo I, y III) el artículo 5. En estos artículos no se identifica una clara disposición a la aplicación de la modalidad del teletrabajo, basada en criterios sanitarios objetivos, en casos de potencial riesgo de contagio en el momento de inicio de la pandemia.

El artículo 2 párrafo I indica: «... aplicación permitida únicamente en los sectores donde las actividades así lo permitan y siempre que no afecte a otras áreas o a los demás servicios», sin haber definido previamente las actividades permitidas y las que no están permitidas, en función de la importancia de la prestación del bien o servicio. Por ejemplo, los servicios básicos y servicios públicos elementales para enfrentar la pandemia, como lo fueron los servicios de salud, agua potable, información, comunicación y banca. En este grupo puede también considerarse la educación tanto pública como privada.

El artículo 4 párrafo I indica «... el contrato de trabajo establecerá la aplicación del teletrabajo, si correspondiese, y su carácter permanente o temporal». Pero a su vez invisibiliza o deja de lado la aplicación de criterios o variables de salud y epidemiológicos que verifiquen la necesidad de adoptar la modalidad de teletrabajo en la organización, las pautas básicas para diferenciar una actividad esencial de una no esencial ni los criterios según funciones dentro de una organización para aplicar la modalidad de teletrabajo. Al respecto, el artículo ya referido indica «... el contrato de trabajo establecerá la aplicación del teletrabajo, si correspondiese...» (artículo 4, I).

En el artículo 5, en el marco de la ley del funcionario público, se observa, como en los artículos anteriores, la ausencia de criterios objetivos para aplicar la modalidad de teletrabajo, al dejar su aplicación (modalidad de teletrabajo) al criterio de la máxima autoridad ejecutiva de las instituciones públicas. Cabe resaltar que el perfil de estas autoridades es político-ejecutivo y por lo tanto no necesariamente tienen un criterio técnico sanitario.

El DS protege la información empresarial que se procese mediante el teletrabajo, pero no hace referencia alguna a potenciales riesgos de seguridad de la información personal y/o familiar digital del teletrabajador/a (artículo 9), ya que los equipos y servicios para este uso son, en la mayoría de los casos, de propiedad y alcance doméstico.

Sobre instancias u organizaciones para el control del cumplimiento de lo dispuesto, la norma indica «mecanismos de control, supervisión y monitoreo de las actividades del teletrabajador [...] en el marco de la normativa vigente» (artículo 11). Sin embargo, la normativa vigente no contempla esta instancia para la modalidad de teletrabajo, por lo que en la práctica no se dispone de organizaciones o instancias que

observen el cumplimiento de las disposiciones, ni por los empleadores ni por los trabajadores.

Asimismo, existen varias disposiciones para la vinculación del teletrabajo a un contexto de gobierno digital (artículos 12 y 13). Estas disposiciones son progresistas ya que abordan el debate sobre el funcionamiento de un gobierno electrónico, que se supone facilita el relacionamiento Estado-ciudadano y el acceso a información pública.

Respecto a la jornada laboral, el DS protege el derecho a las horas ya definidas en el régimen laboral, al indicar que el teletrabajador «no debe exceder las horas establecidas en la normativa vigente» (artículo 7). Además, es proteccionista con relación a las obligaciones que impone a las organizaciones empleadoras de facilitar al teletrabajador/a los insumos tecnológicos y la logística necesaria para operar en la modalidad de teletrabajo (artículo 8).

Siguiendo la lógica operativa de toda normativa de tipo reglamentario, el DS 4218 no logra articular un cuerpo de mayor coherencia respecto de derechos de los trabajadores en la modalidad de teletrabajo. Tampoco logra operativizar los criterios básicos o definir determinados escenarios o casos en los que proceda aplicar la modalidad de teletrabajo.

El DS no define estándares de cumplimiento para las disposiciones que sean propias del teletrabajo, como un espacio adecuado en el domicilio del trabajador para tal fin, un plan de horarios y turnos laborales, el uso de planes de trabajo o el logro objetivo de las metas y/o productos. El espacio adecuado en particular deberá entenderse como un lugar del domicilio que pueda funcionar como oficina sin interferir con otras actividades.

Observando el alcance que establece el DS para aplicar la modalidad del teletrabajo en áreas y niveles de los sectores público y privado, este indica que la transición de modalidad de trabajo está en función de la «posibilidad» de las organizaciones y «siempre que no afecte a otras áreas o a los demás servicios que presta una determinada empresa o entidad pública» (artículo 2), sin incluir la disponibilidad de espacio o logística del trabajador en modalidad de teletrabajo.

La RM 220/21, del 20 de abril del 2020, emitida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, subsana en sus cuatro capítulos y 14 artículos la mayoría de los vacíos legales del DS en que se ampara. Dispone el ejercicio del teletrabajo en las leyes del régimen laboral (artículos 4 y 8). La RM define y aclara el procedimiento de implantación de la modalidad del teletrabajo (capítulo III). Finalmente dispone que la Dirección General de Trabajo, Higiene y Seguridad Ocupacional, la Dirección de Servicio Civil y la Dirección General de Planificación a través de la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones son las encargadas de su cumplimiento y aplicación.

Las normas dictadas en el gobierno de Luis Arce Catacora abordan principalmente las materias de prevención y bioseguridad, en particular el DS 4451 como medida de contención y prevención de contagios en la segunda ola de la covid-19.

Este DS dispone en el artículo 8, párrafo II, incisos b) al e), que la jornada laboral deberá «alternarse [...] con el teletrabajo uno (1) o dos (2) días por medio», el «teletrabajo como opción permanente [...]», el «teletrabajo como opción preferente, para persona en situación de vulnerabilidad [...]» y el «teletrabajo por turnos [...]».

La RM 26/21 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, del 15 de enero del 2021, regula la jornada laboral de todo establecimiento y no regula la materia de teletrabajo, más allá de lo ya dispuesto por la normativa previa. En el artículo 5 de esta RM es donde se aborda la materia de teletrabajo.

En el párrafo I, inciso a) se establece que la asistencia laboral debe ser presencial y mediante teletrabajo de manera alternada. En el mismo artículo, párrafo I, inciso b), indica que «Teletrabajo como opción permanente, siempre y cuando la naturaleza del trabajo y las actividades de la función así lo permitan». En el inciso c) del mismo artículo y párrafo, indica que «Teletrabajo como opción preferente, podrá ser aplicada a las personas en situación de vulnerabilidad [...]».

El inciso d) refiere al «teletrabajo por turnos, de acuerdo con las necesidades y condiciones del sector». El inciso e) indica que cuando el teletrabajo no pueda ser aplicable según los incisos b), c) o d), la opción es el inciso a). El párrafo III del artículo 5 dispone que los consultores en línea y personal eventual podrán acogerse al teletrabajo si los contratos o términos de referencia lo contemplan.

En conclusión, a pesar de haber implementado una norma que intenta responder a la emergencia sanitaria desencadenada por la pandemia, que regula el teletrabajo como medida de distanciamiento social, las disposiciones mencionadas evidencian el desconocimiento del manejo de la materia de riesgo sanitario, así como la modalidad de teletrabajo y el uso de TIC que esta modalidad implica.

Particularmente no se tiene una actuación pública en lo que respecta a actividades de seguimiento y monitoreo del teletrabajo vía TIC. Por el contrario, el reporte que deben hacer las organizaciones empresariales privadas sobre teletrabajo es mediante un formulario remitido electrónicamente al Ministerio de Trabajo.



# 5

## MAPEO DE ACTORES SOBRE EL TELETRABAJO

Acorde al método cualitativo propuesto para este estudio, se realizaron entrevistas a actores clave, representantes de sectores y actores de las organizaciones de la sociedad civil que han utilizado la modalidad de teletrabajo. Esta experiencia está enmarcada en las variables de apreciación normativa, impacto, desafío, riesgo, organización sindical, derechos laborales, condiciones de vida, cultura laboral, desarrollo del sector o área y visión a mediano y largo plazo sobre el teletrabajo.

Las entrevistas han reflejado diferentes posiciones respecto a la modalidad de teletrabajo, algunas de ellas han coincidido en la dificultad y renovación que ha implicado mantener la actividad laboral a través de las TIC. Otras personas entrevistadas han coincidido en que las TIC y el teletrabajo son herramientas gerenciales óptimas para mejorar la eficiencia y productividad de las organizaciones.

De esta manera se puede tener un panorama diverso del análisis que hacen las personas entrevistadas según sus sectores. Para ello se organizará el análisis en las cuatro grandes categorías de descripción ya definidas: I) lo demográfico, II) lo normativo, III) lo social y IV) lo económico.

### 5.1 EN LO DEMOGRÁFICO

#### 5.1.1 En lo demográfico-generacional

Para las *organizaciones de la sociedad civil* (osc), la tecnología de las herramientas usadas en las actividades laborales según edad es un punto de cuestionamiento e inflexión laboral. Ya que muchos profesionales deciden entre la jubilación o emprender el desafío de acceder a los nuevos equipos y tecnologías (ex CSTSPB). Otros profesionales, en particular maestras y maestros, enfrentan más obstáculos para adaptarse a los usos de las TIC, son pocos los que dejan la profesión por la dificultad que presentan las TIC (CSMER, CTEUB y ex CSTSPB). Se observa la mayor habilidad (innata) de las generaciones más jóvenes, que pueden llevar a una nueva jerarquía de las relaciones laborales (ex CSTSPB).

Para las ONG la utilización de TIC es una herramienta que va a modificar las oportunidades económicas y laborales, ampliando las brechas ya existentes. Si bien las TIC van a impulsar muchos talentos, estos se enmarcan en una pequeña élite. La mayoría va a quedar rezagada principalmente por razón de

condición socioeconómica y facilidad y calidad de servicios de acceso a internet (CEDLA).

El *sector privado*, en este escenario del teletrabajo, ha observado nuevos talentos basados en las habilidades de uso de TIC y otras herramientas digitales. Más que generacional, se consideran las habilidades de una persona para una funcionalidad organizacional digital (CNC), lo que muy probablemente esconda la brecha tecnológica compatible con la brecha generacional.

### 5.2 EN LO REGULATORIO O NORMATIVO

#### 5.2.1 El ds de teletrabajo

Desde las osc se observa en la variable norma que esta es un elemento conocido por las y los entrevistados. La norma responde a la necesidad de la pandemia y regula de manera provisional y sin mucha atención técnica y habitacional o funcional las condiciones para el teletrabajo.

La norma no goza de confianza, en particular de las organizaciones sindicales (COD-SCZ, CSMER y CTEUB), ya que no da claridad en las relaciones laborales en cuanto a certidumbre o seguridad laboral, ejercicio de derechos laborales como vacaciones pagadas, cobertura de salud o el derecho a la sindicalización, por indicar algunos derechos que el/la empleado/a con patrones culturales tradicionales espera del contrato laboral, sea en la modalidad de teletrabajo u otra.

Las ONG perciben que la norma es insuficiente porque no aborda temas pendientes para garantizar los derechos laborales. La seguridad del empleado o la del empleador es asimétrica, tanto en el teletrabajo como en los contratos civiles, ya que el contrato entre partes es una situación que beneficia mayormente al empleador, tanto en lo privado como en lo público (CEDLA), lo que profundiza la asimetría en la negociación entre empleadores y empleados y minimiza gradualmente la influencia y eficacia de las organizaciones sindicales.

El *sector privado* observa la norma como un procedimiento burocrático innecesario, como una justificación pública para conocer las actividades privadas y dar oficio a los funcionarios del Estado. La aplicación misma de la norma no ha facilitado la vida de las personas mediante el teletrabajo, en particular lo que respecta al Ministerio de Trabajo (CNC). La norma

ha llegado algo tarde para el desarrollo práctico del teletrabajo que ha tenido el sector bancario (ASOBAN).

## 5.2.2 El concepto

En las OSC, el desconocimiento de la definición del teletrabajo es mayor en comparación con el resto de los actores entrevistados. Si bien es clara la implicación de una modalidad de trabajo que usa nuevas tecnologías o dispositivos, el teletrabajo puede llegar a ser confundido con el trabajo desde el domicilio (trabajo desde casa) que ya realizaban los trabajadores autónomos.

Las ONG han mantenido la línea de la definición que hace la norma nacional sobre el teletrabajo, una modalidad laboral basada en el uso de TIC. Para el CEDLA la definición misma está forzada, ya que las actividades que se realizan en la modalidad de teletrabajo pueden ser correctamente denominadas como trabajo desde casa.

El sector *privado*, más allá de la definición, ha desarrollado en años previos un sistema de teletrabajo (ASOBAN), por ser una herramienta que mejora la gerencia y el monitoreo de las organizaciones (CNC) y porque mejora la eficiencia organizacional (CNC y ASOBAN).

Parte del sector comercial reconoce que no se han desarrollado medios tecnológicos (*software*) para el control en línea del teletrabajo, pero que muchos sectores comerciales como el *delivery* alimenticio han aprovechado las plataformas tecnológicas y cierto desarrollo de aplicaciones particulares (CNC).

## 5.3 EN LO SOCIAL

### 5.3.1 La educación

Para las OSC, la materia de teletrabajo tiene percepciones diferentes según sector y ocupación. Para la gran mayoría de maestras/os y sus organizaciones de representación profesional, el teletrabajo con el educando como objeto ha sido un desafío, como indican: «no estábamos preparados para este escenario» (CSMER y CTEUB). Se ha requerido invertir en tiempo y creatividad para llevar de manera regular los procesos de enseñanza digital o «a distancia» (CTEUB).

Después de un proceso de adecuación, capacitación y aplicación de las TIC, las horas pedagógicas se han adecuado, han pasado de seis horas divididas en 45 minutos a una hora por día según área de trabajo (como matemática o sociales). Los trabajos prácticos para los estudiantes complementan este tiempo pedagógico (CSMER).

Luego de esta adaptación de las y los maestros, el educando ha tenido disponible el servicio de educación a distancia, pero por condiciones socioeconómicas ha existido deserción en algunos casos, 15 % en áreas urbanas, 45 % en áreas periurbanas (CTEUB), y es mayor en las áreas rurales. En el área rural el 95 % de las unidades educativas no tienen acceso a inter-

net, por lo cual las y los maestros han mantenido el contacto con este alumnado mediante la modalidad semipresencial o presencial (CSMER).

En el empleo de TIC para la comunicación interna en lo administrativo no se han presentado problemas con la adecuación al uso de las plataformas tecnológicas, probablemente por el hecho de que no se dejó de asistir a las unidades educativas (UE), principalmente por la modalidad semipresencial vigente en las áreas periurbanas y rurales como medida para sostener el proceso educativo de población sin acceso a medios digitales para la educación a distancia.

Para las ONG es un tema de oportunidades que pueden ser aprovechadas por un grupo pequeño de estudiantes que en general tienen un buen desempeño. Las TIC vienen a ser un medio o recurso por el cual exploran y aprenden, y hay alta probabilidad de que no todos los estudiantes hagan el mismo uso de este recurso, lo que probablemente amplíe la brecha de desempeño entre estudiantes en todos los niveles educativos: básico, técnico y superior.

### 5.3.2 La salud

Para las OSC el teletrabajo en salud ha sido un desafío en muchos sentidos, primero por la dificultad del uso de las TIC y segundo por la tecnologización de los equipos (ex CSTSPB). En la pandemia los recursos humanos en salud, como por ejemplo el personal de enfermería, han tenido que prestar apoyo directo a la atención regular (otras enfermedades) y los contagios por covid-19, que implican el uso de equipos complejos tecnológicamente en las unidades de tratamiento, así como el proceso de capacitación para el uso de TIC en el apoyo a la telemedicina, por lo que ha sido una interrogante continuar con su trabajo o jubilarse. Esto porque el proceso de adaptación a las TIC y a la modernización tecnológica de una actividad que se entiende como servicio de contacto directo es un cambio importante en las prácticas y valores laborales del personal que trabaja en el sistema de salud pública (ex CSTSPB).

Para las ONG la salud ha sido un tema importante y ejecutado a través del protocolo de bioseguridad. Asimismo, la salud ha sido un criterio considerado para sostener el teletrabajo en el corto y mediano plazo (OXFAM).

Para el sector *privado* la materia de salud ha sido asumida en la gestión organizacional como un elemento de prevención y medida para prevenir contagios tanto del personal como de los usuarios/clientela en el marco de la pandemia de la covid-19. Con esta finalidad, la organización y las y los trabajadores, han optado por la salud personal y familiar antes que por la atención comercial y se procedió a seguir con la modalidad de teletrabajo según función (ASOBAN).

En el período de la pandemia, el servicio de salud pública ha fracasado en el cuidado de la salud, tanto a nivel nacional como subnacional. En un momento de digitalización y vigencia de las TIC, el sistema de salud solicitó «fotocopia de carnet de identidad y atención presencial, poniendo en riesgo la salud de la población» (CNC).

### 5.3.3 La cuestión de género

La desigualdad de género no ha logrado tener un espacio en la agenda política, si bien existen normas aprobadas en años anteriores. La igualdad formal, que se observa en la ley, no se traduce en cambios objetivos y sostenibles para el respeto y garantía de la vigencia de los derechos de las mujeres. Está en pugna la exigibilidad de los derechos a nivel institucional.

Los representantes de las *osc* reconocen la característica patriarcal de la sociedad boliviana, así como también que las obligaciones domésticas recaen naturalmente en el rol de género femenino (COD-SCZ, CSMER, CTEUB). En el tiempo de adaptación al teletrabajo, las mujeres han sido las que han asumido la mayor carga de este proceso laboral, por el simple hecho de contar ya con un trabajo doméstico no remunerado (EX CSTSPB).

Adicionalmente las mujeres en todos los sectores de actividad económica han sido las más afectas por los costos sociales de la pandemia, muchas han perdido su trabajo (FENATRAHOB) y a su vez son las que están más desprotegidas por el Estado. A esta situación crítica se suma lo financiero, ya que una parte del costo para acceder al servicio de internet es cubierta por los ingresos mismos de las y los trabajadores. En el caso de la mayoría de las mujeres, este ingreso tiene la finalidad de cubrir los costos domésticos.

La situación de muchas trabajadoras del hogar ha sido crítica. La comprensión del teletrabajo para esta población pasa por la inamovilidad impuesta por la cuarentena rígida y la atención en horarios más largos de los regulares a la familia y en ciertos casos a la familia extendida del empleador. Las trabajadoras del hogar que no tienen una habitación en el domicilio del empleador se han visto forzadas a convivir con la familia y conciliar a la vez la familia propia en el domicilio del empleador; en ese caso se deducía del salario de la trabajadora el consumo de la familia de ella o, en muchos casos, ha significado el despido (FENATRAHOB).

Un efecto negativo del teletrabajo en el mercado laboral, en el caso de las trabajadoras del hogar, es que se trata de una medida social que impone condiciones drásticas, por ejemplo, más horas de trabajo sin paga o incluso trabajo en fin de semana sin compensación monetaria. Medida que deteriora sus condiciones laborales y precariza su trabajo.

## 5.4 EN LO ECONÓMICO

### 5.4.1 Lo organizacional

Para las *osc*, los sindicatos deben tener mayor responsabilidad con sus afiliados y capacitarlos según el desarrollo técnico y tecnológico que se va introduciendo en las actividades laborales; se requiere de las organizaciones sindicales el desarrollo de un nuevo perfil profesional adecuado a este contexto (EX CSTSPB).

Las *ONG* perciben en lo interno que el teletrabajo es una tecnología que se aplica bien en organizaciones pequeñas, cuando el objetivo es financiar y gestionar proyectos junto con otras organizaciones socias que trabajan en red (OXFAM), lo que permite tener una mayor eficiencia administrativa y operativa.

Desde un enfoque externo a lo organizacional, se prevé que el teletrabajo más que un impacto tecnológico tenga efectos en la precarización del trabajo, ya que muchas veces en esta modalidad se realizan actividades económicas por cuenta de un tercero, sin las condiciones físicas y sociales para un trabajo seguro, digno y sostenible. El trabajo a domicilio y el teletrabajo pueden ser fácilmente confundidos en Bolivia y ambos son un riesgo presente y futuro de ampliación de las brechas existentes en las condiciones de trabajo para la población boliviana (CEDLA).

El sector *privado* percibe que la relación del teletrabajo con la dinámica organizacional ha dado buenos a muy buenos resultados en la eficiencia y la generación de mayores ingresos. Lo positivo del uso de *TIC* se observa en las mejoras gerenciales, como aplicación de la gestión por resultados, reducción de costos operativos, monitoreo y control (ASOBAN y CNC).

A nivel organizacional, el teletrabajo ha sido una potente herramienta no solo para enfrentar la pandemia de la covid-19, sino como una nueva ventana de oportunidades para expandir las transacciones comerciales. También el impacto de las *TIC* en el mercado ha sido positivo para muchas organizaciones comerciales. Algunas se han adaptado y están aprovechando esta oportunidad, otras han fracasado. Desde la cuarentena rígida hasta la actualidad, la venta en línea de productos y servicios se ha incrementado en 150 %. Asimismo se ha dado un significativo incremento del uso de plataformas que prestan el servicio de *delivery* (distribución), en particular de productos alimenticios (CNC).

El Estado se ha percibido como el actor que menos esfuerzo por adaptarse a la atención en línea ha realizado, con la excepción del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y la Gobernación de Santa Cruz. El resto de las organizaciones subnacionales no cambian su cultura laboral, marcadamente inflexible y aferrada a lo presencial. Dos organizaciones del gobierno nacional han mostrado claramente esta rigidez cultural basada en lo presencial e inflexibilidad organizacional en el período de la pandemia, poniendo en riesgo a la población; estas son el Ministerio de Salud y Deportes y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (ASOBAN, CNC).

### 5.4.2 Lo laboral

Las *osc* perciben que el teletrabajo modifica todas las dinámicas regulares de la actividad laboral, tanto en lo personal como en lo familiar (todas las *osc*). Existe una percepción de que el teletrabajo es algo que es parte de la cotidianidad y hay que adaptarse a las condiciones que impone esta nueva forma de trabajo, incluso con la precariedad que puede implicar (todas las *osc*).

Estas condiciones son generalmente percibidas como irregulares, ya que se trata de mantener la dinámica anterior al teletrabajo, que se puede denominar «lo presencial», que implica lo relacionado con las dinámicas de trabajo y familia, como el desplazamiento a la oficina, el relacionamiento y el contacto directo con el entorno laboral mediante la presencia en instalaciones del empleador. El teletrabajo ha alterado esas dinámicas y funciones «regulares», lo que para las y los empleados o teletrabajadores puede significar una precarización del trabajo.

Para las ONG, las nuevas dinámicas del teletrabajo implican horarios distintos de los regulares, a veces horas extra o uso de las TIC en horas no laborales. Las dinámicas del trabajo-oficina en domicilio no son compatibles con las dinámicas de la familia, lo que confunde los límites funcionales para convertir particularmente lo laboral en un horario sin fin, 24/7. Por otra parte, la flexibilidad que se está dando en el tema de contratación pone en riesgo los sistemas de seguridad social y jubilación, que ya se encuentran en una situación difícil para las y los trabajadores. De los dos millones de afiliados a las AFP que existen, aproximadamente el 20% cotizan para una jubilación (CEDLA).

La percepción del *sector privado* respecto a la introducción de TIC en la organización empresarial está influyendo significativamente en el cambio de paradigmas gerenciales y prácticas culturales de trabajo. Las viejas prácticas gerenciales y culturales de trabajo como lo presencial o el control rígido de jefaturas están en crisis por la necesidad de nuevos perfiles flexibles, que dan resultados y tienen habilidades digitales, que se han visto surgir en varias organizaciones que han adoptado la modalidad de teletrabajo para dar continuidad a sus actividades (CNC).

### 5.4.3 La conectividad

Para las OSC, la conectividad es un problema tecnológico y también financiero. De las tres modalidades de educación impuestas por el gobierno nacional, la educación a distancia es la que más problemas tiene (CTEUB), ya que, desde la posición de maestras y maestros, el problema es el costo de los servicios de acceso a internet y el costo de los dispositivos necesarios para este fin, que sale de los propios ingresos (COD, CSMER, CTEUB, EX CSTSPB).

La diferencia de cobertura entre el área rural y el área urbana es otra característica que los actores de la educación urbana y rural viven a diario y que los fuerza en algunos casos a alternar entre las modalidades de educación a distancia y educación semipresencial (CSMER y CTEUB). Como la señal es débil en el área rural, en algunos lugares las unidades educativas del departamento de Chuquisaca, por ejemplo, han optado por las clases semipresenciales (CSMER).

Más allá de estas limitaciones, las y los maestros han observado que la introducción de las TIC les ha exigido y generado habilidades digitales que han sido de gran utilidad tanto para los estudiantes que han aprovechado esta oportunidad como para ellas/os (CTEUB).

La regulación pública del teletrabajo debe considerar que el costo actual que enfrentan las y los maestros para disponer de los equipos y el servicio de acceso a internet debería ser compensado (CTEUB), ya que entre los años 2015 y 2017 se entregaron equipos portátiles a maestras/os pero luego no. Ellos mismos costean la disponibilidad de un equipo y el servicio correspondiente para la educación a distancia (CSMER).

Las ONG no tienen dificultades al respecto, ya que la red tiene un soporte técnico permanente y el contacto con otras ONG se realiza regularmente por este medio. En este sentido, se tiene en mente sostener el teletrabajo alternando con el turno presencial de oficina (OXFAM).

Por otra parte, se observa que la conectividad en general no es regular en todo el territorio nacional, hay brechas significativas entre lo urbano y lo rural (CEDLA). Asimismo, el uso de internet con dispositivos móviles con cobertura básica y el uso de equipos estacionarios con banda ancha hacen una diferencia en lo que respecta al teletrabajo en su definición más estricta. Según las condiciones socioeconómicas y las facilidades disponibles en el servicio de acceso a internet con el que cuenta Bolivia, esta modalidad de teletrabajo tecnológicamente llegaría a cubrir entre el 16 % y el 23 % de la población laboral (CEDLA).

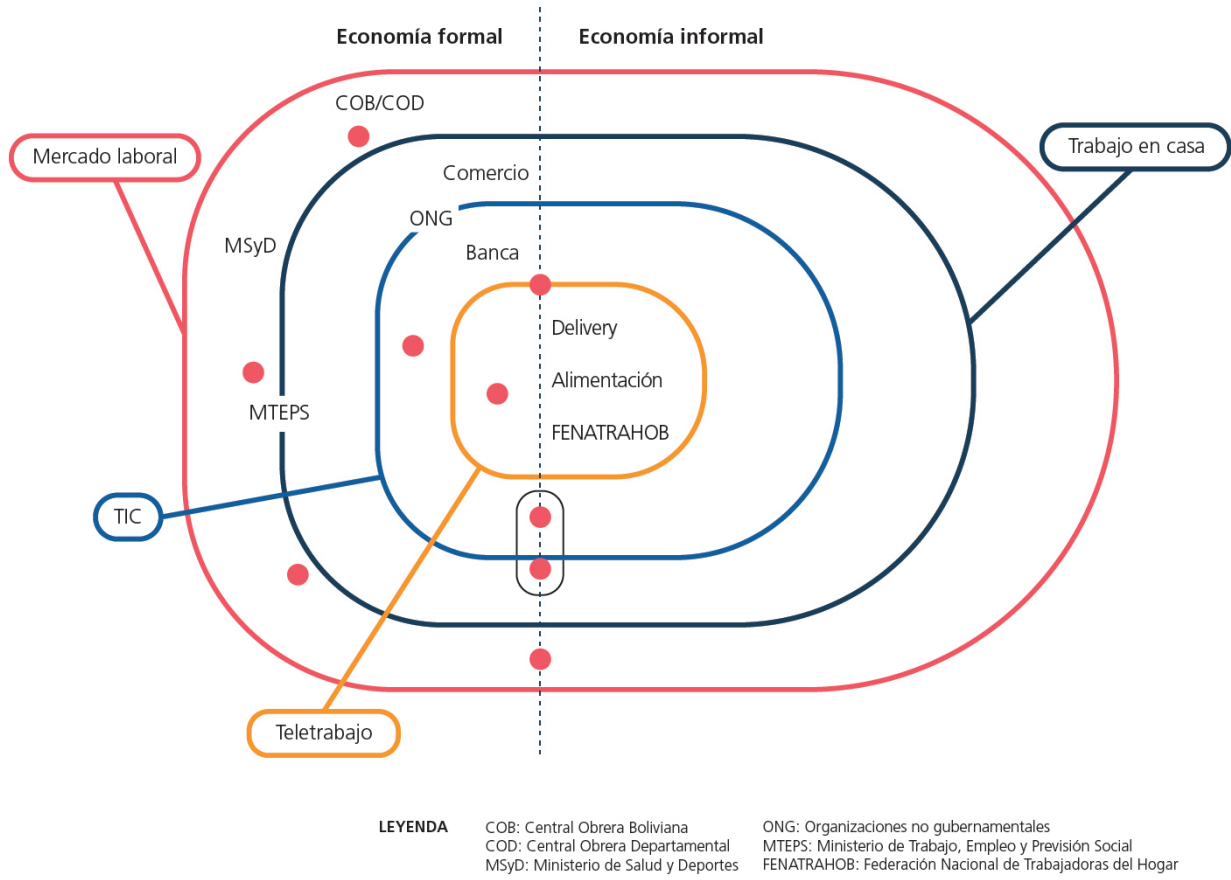
El *sector privado* tiene diferencias. Por ejemplo, el sector bancario privado estaba preparado años atrás para el teletrabajo y para ofrecer servicios en línea, muchas organizaciones probablemente con el desarrollo y uso de *software* especial, seguro y con control en línea (ASOBAN). Pero otras organizaciones, incluso sectores, han tenido dificultades para adaptarse al teletrabajo y uso de TIC, muchas han fracasado, otras se han adecuado y otras están surgiendo (CNC).

Para tratar de dar respuesta al objetivo de la investigación de manera resumida y gráfica a partir de la descripción y análisis realizados en este documento y de las percepciones de las y los actores clave consultados, se presenta líneas más abajo un mapa de actores del teletrabajo.

Como se observa, el mapa considera el tema conceptual de las percepciones alrededor del teletrabajo en Bolivia, importante para la regulación estatal del teletrabajo, de materias relacionadas y para hacer frente a la presión del mercado informal, muy presente en la economía boliviana, donde el teletrabajo en su significado extremo son las actividades en relación de dependencia que hacen uso de TIC, *software* y control en línea, representadas en el semicírculo central. Actores como la banca se sitúan en el lado formal del teletrabajo en este ámbito.

Cuadro 4.

**Mapa de actores del teletrabajo, TIC, trabajo en casa y mercado laboral**



Fuente: Elaboración propia en base a la información de las entrevistas, 2021.

En el semicírculo siguiente, se encuentran las actividades que usan TIC como medio de trabajo, sin control en línea y con o sin relación de dependencia. Actores como las ONG y un abanico de organizaciones comerciales, como restaurantes, productos farmacéuticos y equipos electrónicos, entre otros, se ofrecen en línea o a través de plataformas digitales, que pueden encontrarse formal o informalmente desarrollando sus actividades comerciales.

En el siguiente semicírculo de actividades está el trabajo en casa, que utiliza alternativamente los soportes digitales para sus actividades comerciales; igualmente pueden situarse muchas organizaciones en lo formal y lo informal en este escenario.

Por último, un círculo de actividades mayor que es el mercado laboral, que comprende a estas actividades y que está fracturado entre formalidad e informalidad, en el que se ubican varias organizaciones sindicalizadas y trabajadores independientes que también viven los efectos colaterales de las medidas introducidas por el teletrabajo.

## 6

## HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Entre los hallazgos de esta investigación, está el tema de lo que entendemos por *teletrabajo*. En algunos casos se tiene una idea clara y objetiva del teletrabajo y la diferencia con otras modalidades, pero en general se entiende que el teletrabajo incluye otras modalidades de trabajo fuera de las instalaciones del empleador, sea en dependencia funcional o de manera autónoma. La definición internacional, que está ligada a las TIC pero que implica el control en línea del empleador al teletrabajador, no está incluida en la norma como tal. Lo que se entiende por teletrabajo en Bolivia es algo diferente de lo que se da en la práctica y en la comprensión de determinados actores económicos según ocupación y sector.

Es importante compatibilizar una actividad económica y la comprensión de esta para fines de regulación social, ya que lo contrario sería una regulación inconclusa y parcial de las relaciones que formalmente deben establecerse en un marco de condiciones para el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, de la justicia social y la igualdad de derechos y obligaciones de los involucrados. Especialmente si se trata de relaciones laborales.

En este sentido, se observa en general que la norma no se cumple, tiene falencias en el alcance de los elementos que regula, se cuestiona la indeterminación de los contratos (civil-comercial) de teletrabajo con respecto a los contratos de relación de dependencia (contrato fijo), ya que los primeros carecen de ciertos derechos laborales a diferencia de los derechos laborales (LGT) que otorga la segunda clase de contratos para las y los trabajadores.

Otro hallazgo es que las dinámicas gerenciales y laborales que plantea el teletrabajo, principalmente basado en el uso de TIC, han tensionado viejas prácticas laborales. Las TIC son un síntoma generacional que está cuestionando y cambiando gradualmente algunos valores de la cultura laboral y probablemente social, generando en la práctica una nueva jerarquización para el teletrabajo en particular. En lo laboral se observa que los estilos gerenciales tradicionales, de control rígido y respuesta presencial, están en crisis por el surgimiento de estilos adecuados a las TIC y vinculados a una gestión por resultados. Estos últimos son valores «no valorados» en la fuerte cultura de oficina presencial boliviana.

El uso de TIC está cambiando la forma de relacionarnos, de gerencia y la forma de hacer negocios. Este cambio dinámico está basado en las TIC y otros dispositivos que mejoran la eficiencia y productividad. Este cambio de las formas de vivir,

hacer y producir también está cambiando los valores, la cultura laboral y social. Está claro que el uso de TIC en el trabajo estará presente en el corto, mediano y largo plazo. Se tiene la probabilidad de que las TIC sean un encuentro intergeneracional o bien el detonante de la presión del desplazamiento laboral de base generacional.

Una conclusión es que el teletrabajo en particular ha afectado negativamente a las y los trabajadores, ya que los medios de trabajo, en este caso dispositivos, equipo y servicios de acceso a internet, han corrido en la mayoría de los casos por cuenta del teletrabajador/a. Esto se ha dado para mantener el empleo y es un caso objetivo de asimetría entre empleador y teletrabajador/a.

Estas condiciones físicas del teletrabajo, como adecuar por horas o espacios el domicilio del trabajador/a, tienen efecto en la precarización del trabajo. Y al ocurrir el fenómeno en el domicilio del trabajador/a, también afecta negativamente las condiciones y funciones familiares-domésticas. En mayor medida afecta a las teletrabajadoras, ya que su función familiar al estar en su domicilio es requerida a la vez que la función laboral, por lo que en muchos casos se deriva o pospone la atención inmediata de una de estas demandas, extendiendo las horas familiares-domésticas y las laborales.

Las desventajas ya presentes en las relaciones laborales, por efecto de la flexibilización laboral o por la presión del mercado informal, hacen que nuevas modalidades que se apliquen en el teletrabajo tengan el efecto de ahondar las diferencias previamente existentes. Es riesgoso para la sociedad y economía boliviana que las obligaciones sociales patronales y empresariales vayan marcando la ruta de desarrollo del mercado laboral, dejando desprotegido al trabajador.

La formalización e institucionalización de las relaciones laborales debe ser el centro de la reforma laboral, para dar sostenibilidad al sistema de protección y seguridad social para las y los trabajadores que han cumplido su ciclo laboral. Pero de igual manera, si hay mayor contratación civil que laboral, se deteriora la finalidad del trabajo de todos los trabajadores/as, en sus diferentes modalidades, ya que no gozan de los derechos laborales constitucionales.

Si se piensa en efectos colaterales o externalidades del teletrabajo, se observa primero lo negativo. En el caso de las trabajadoras del hogar, han pasado por situaciones críticas, como ser despedidas o tener deducciones de sueldo por el

consumo doméstico. El teletrabajo para aquellas familias que cuentan con trabajadoras del hogar puede llegar a situaciones críticas laborales y sanitarias. Otro sector afectado es el de alimentos de paso o vivanderos/as.

Respecto a la función gubernamental, se observa que la regulación tanto del gobierno transitorio como de la actual administración no ha logrado abordar y equilibrar las materias de teletrabajo, uso y alcance de TIC, derechos laborales y obligaciones empresariales. Tampoco ha logrado adaptar el uso generalizado de TIC en organizaciones públicas. Por el contrario, pese a contadas excepciones, el gobierno en todos sus niveles parece aferrarse a los valores laborales tradicionales.

La defensa de derechos laborales es un tema que ha sido omitido en la regulación sobre el teletrabajo. En la medida en que existan nuevos escenarios de relaciones laborales, la regulación estatal del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales es la que más tarda en adecuarse, por lo que es en muchos casos inoportuna, ya que antes de ello se han desarrollado actividades y dinámicas que son más rígidas que la fuerza pública.

Es necesario que el Estado nacional y niveles subnacionales enfrenten la necesidad de reformar el régimen laboral, dada la obsolescencia de las normas laborales, las condiciones de informalidad y precarización del trabajo, así como la actual expansión del uso de TIC para el relacionamiento social y particularmente económico y comercial, en el mediano y largo plazo.

La organización sindical está en crisis, ya que, por las características y dinámicas actuales demostradas, tiene la visión centrada en la tradicional y otrora influyente capacidad orgánica de la COB para velar por trabajos dignos y la vigencia de derechos laborales basados en el cumplimiento de las obligaciones patronales. Hoy, cuando los contratos son entre partes y la organización sindical no aborda el tema de relaciones laborales justas, modalidades como el teletrabajo dan como resultado un rezago de las organizaciones sindicales respecto de los procesos de transformación laboral de las y los trabajadores. Esto se hace evidente en que organizaciones sindicales como la COD-SCZ tienen previsto analizar el teletrabajo y realizar propuestas al gobierno una vez que pase la pandemia de la covid-19, ya que, como parte de la cultura sindical boliviana, es necesario realizar estos debates en asambleas presenciales.

La norma sobre teletrabajo referida en la investigación no ha previsto un tiempo de prescripción de sus disposiciones. Por el contrario, son normas que asumen la continuidad de la modalidad de teletrabajo en el régimen laboral. Razón por la que es necesario que una futura reforma laboral considere estas modalidades de trabajo para una integración y formalización de toda relación laboral contractual.

No se tiene registro estadístico oficial acerca del teletrabajo, pero se infiere de la consulta realizada que sí se ha dado un aumento del número de teletrabajadores, debido a la cuarentena rígida y las subsecuentes olas de contagio de la covid-19. Sin embargo, paulatinamente se ha retornado a la

modalidad presencial en el trabajo, más que por un elemento normativo, por una fuerte razón cultural del trabajo presencial.

En base a la consulta realizada se infiere que se ha generalizado la aplicación de la modalidad de teletrabajo en todos los sectores; el sector público y el industrial son los que han aplicado esta modalidad en menor medida. Sin embargo, se puede indicar que en los propios sectores se ha logrado la adecuación a las TIC. Las organizaciones comerciales no han logrado superar el rezago, verificando experiencias de éxito en el uso de TIC y comercio en línea, aunque también fracasos empresariales.

Respecto a la afiliación sindical, la norma no prohíbe la afiliación de las y los trabajadores en esta modalidad y no se han verificado casos de prohibición. Pero es importante indicar que en muchos casos en los que se ha aplicado la modalidad de teletrabajo, ha sido como resultado de un acuerdo entre partes en el que existe asimetría empleador-empleado y reducida capacidad de negociación del trabajador.

Respecto a la modificación de horarios de trabajo, de manera institucional sí se ha dado el caso, particularmente en los sectores de salud, educación y algunas organizaciones del sector privado. En la práctica y en el caso particular de las teletrabajadoras, la modificación ha resultado en horas de trabajo más largas y mayor disponibilidad laboral que en la modalidad de trabajo presencial, debido a la dificultad de conciliar lo familiar con lo laboral. La norma no tiene una disposición acerca de la remuneración correspondiente a estas horas extra de trabajo.

Respecto a la materia de salud y seguridad en el trabajo, la norma (RM 0200/20) dispone que una obligación del empleador es «garantizar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo [...]» (artículo 9, inciso g). Sin embargo, esta disposición en general no se cumple, ya que supone facilitar ciertas condiciones en el domicilio del teletrabajador/a.

Respecto a la materia de buenas prácticas en la protección de los derechos de las y los teletrabajadores, emergentes en la regulación, las personas entrevistadas indicaron que la norma no facilita condiciones para desarrollar buenas prácticas en la modalidad de teletrabajo, lo que se debe, muy probablemente, a los vacíos indicados en el análisis.

Sensiblemente no se ha logrado obtener información oficial de organizaciones públicas acerca de los recursos jurídicos planteados en contra de la norma que regula el teletrabajo, ya que esta información es administrada por instancias gubernamentales a las que no se ha podido acceder. Asimismo, la página web del Tribunal Constitucional Plurinacional no ha actualizado esta información.

## Bibliografía

**Alanes, Z. (2020).** *Futuro del trabajo: Impacto y desafío para las mujeres.* Informe de Consultoría. Bolivia.

**Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte.** (2020, agosto 24). *Estado de situación del internet en Bolivia, primer semestre 2020.* Recuperado de <https://www.att.gob.bo/content/situacion-C3%B3n-del-internet-en-bolivia>

**Bolivia, campeón mundial del trabajo informal.** (2019, diciembre 11). EuropaPrewww.att.gob.boss. Recuperado de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bolivia-campeon-mundial-trabajo-informal-20191211182400.html>

**Bolivia.** (1999, octubre 22). Ley 2927: Estatuto del Funcionario Público.

**Bolivia.** (2013, marzo 9). Ley 348: Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. *Gaceta Oficial.* Recuperado de [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/348](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/348)

**Bolivia.** (2020, abril 14). Decreto supremo 4218: Regula el teletrabajo. *Gaceta Oficial.* Recuperado de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4218>

**Bolivia.** (2021a). *Informe nacional voluntario 2021.*

**Bolivia.** (2021b, enero 13). Decreto supremo 4451. *Gaceta Oficial.* Recuperado de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4451>

**Escobar de Pabón, S., y Hurtado Aponte, S.** (2020, junio). Dilemas del teletrabajo en Bolivia: ¿Ventajas o explotación laboral? *Control Ciudadano, Boletín de Seguimiento a Políticas Públicas, segunda época, 13(36).* Recuperado de <https://cedla.org/publicaciones/obess/control-ciudadano-36-dilemas-del-teletrabajo-en-bolivia-ventajas-o-explotacion-laboral/>

**Igualdad de género.** (s. f.). *sdsn Bolivia.* Recuperado de <https://www.sdsnbolivia.org/igualdad-de-genero/>

**Instituto Nacional de Estadística.** (2012). *Censo de Población y Vivienda.* Recuperado de <https://www.ine.gob.bo/index.php/publicaciones/censo-de-poblacion-y-vivienda-2012-caracteristicas-de-la-poblacion/>

**Instituto Nacional de Estadística.** (2020a, agosto). *Boletín de la Encuesta Continua de Empleo, segundo trimestre del 2020.* Recuperado de <https://www.ine.gob.bo/index.php/publicaciones/boletin-estadistico-encuesta-continua-de-empleo-2t-2020-resultados-preliminares/>

**Instituto Nacional de Estadística.** (2020b, agosto). *Boletín de Seguimiento a Políticas Públicas, Segunda Época, 13(36).*

**Millennials ya son la mayoría de los consumidores en Bolivia.** (2019, marzo 18). *Libre Empresa.* Recuperado de <http://www.libreempresa.com.bo/coyuntura/20190318/millennials-ya-son-la-mayoria-de-los-consumidores-en-bolivia>

**Ministerio de Obras Públicas y Servicios Básicos.** (2020). *Política de Ciudades 2020.*

**Ministerio de Salud y Deportes.** (2017, abril 4). «Telesalud para Bolivia» garantiza el acceso a teledispositivos médicos a los ciudadanos en poblaciones alejadas del país. Recuperado de <https://www.minsalud.gob.bo/2293-telesalud-para-bolivia-garantiza-el-acceso-a-teledispositivos-medicos-a-los-ciudadanos-en-poblaciones-alejadas-del-pais>

**Ministerio de Salud y Deportes.** (2021). *Un año de la pandemia en Bolivia: De la cuarentena rígida al Plan Estratégico de Lucha contra la Covid-19.* Recuperado de <https://www.minsalud.gob.bo/5361-1erano-pandemia-bolivia#:~:text=%2D%20El%2010%20de%20marzo%20de,del%20presidente%20Luis%20Arce%20Catacora>

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.** (2020, abril 24). Resolución ministerial 220/20: Reglamento de Implementación del Teletrabajo. Recuperado de <https://boliviaemprende.com/wp-content/uploads/2020/05/460374362-Reglamento-de-implementacion-de-teletrabajo-en-Bolivia-1.pdf>

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.** (2021, enero 15). Resolución ministerial 26/21: Regulación del trabajo por covid-19. Recuperado de <https://www.min-trabajo.gob.bo/wp-content/uploads/2021/01/rm-026-21.pdf>

**Observatorio de Género.** (s. f.). *El Legislativo abre un nuevo período constitucional con la presencia casi paritaria de mujeres y hombres.* Recuperado de <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/tematica/3/destacado/3/registro/163>

**Peñaranda, R.** (2018, enero 14). Radiografía a la salud en Bolivia: El país sigue a la cola del continente. *Correo del Sur.* Recuperado de [https://correodelsur.com/panorama/20180114\\_radiografia-a-la-salud-en-bolivia-el-pais-sigue-a-la-cola-del-continente.html](https://correodelsur.com/panorama/20180114_radiografia-a-la-salud-en-bolivia-el-pais-sigue-a-la-cola-del-continente.html)

**San Juan, C.** (2021). *Estudio comparado de la legislación sobre teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe.*

**Satélite Tupac Katari bordea el 50% de vida útil y ABE señala que recuperó más del 30% de su inversión.** (2021, mayo 20). *ANF.* Recuperado de <https://www.noticiasfides.com/economia/el-satelite-tupac-katari-bordea-el-50-de-su-vida-util-y-recupero-cerca-del-35-de-su-inversion-409796>



**Valdez, C.** (2021, julio 29). Bolivia busca suplir la segunda dosis de la vacuna Sputnik V. *AP News*. Recuperado de <https://apnews.com/article/noticias-90a1e1d62f-87749b181bcf9b826d994b>

**Ybarnegaray, J., y Freitas, J.** (2018). Laberintos institucionales de la violencia hacia las mujeres en Bolivia: Análisis del marco de implementación de las políticas públicas del nivel nacional. *Derechos & Desarrollo*, 5. La Paz: UNITAS.

## Anexo

Se adjuntan en anexo digital las entrevistas realizadas, transcritas y cotejadas por las y los entrevistados, que se detallan a continuación:

### **Organizaciones de la sociedad civil**

- Entrevista COD-SCZ Sóximo Paniagua
- Entrevista CSMER Jorge Menduiña
- Entrevista CSTSPB Sofía Ríos
- Entrevista CTEUB Patricio Molina
- Entrevista FENATRAHOB Leida Alonzo y Juana Durán

### **Organizaciones no gubernamentales**

- Entrevista CEDLA Giovanna Hurtado
- Entrevista OXFAM Eddy Paravicini

### **Sector privado**

- Entrevista ASOBAN Antonio de Rosmini
- Entrevista CNC Lorenzo Catalá

## ACERCA DEL AUTOR

**Ernesto Rúde Jáuregui.** Politólogo por la Universidad Mayor de San Andrés, con más de 14 años de experiencia profesional en el sector público y privado en el tema de descentralización pública y autonomías, áreas en las que se ha desempeñado como funcionario público, consultor e investigador en los diferentes niveles de gobierno.

**La Fundación Friedrich Ebert (FES)** fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

**Toma Partido** es una plataforma para la construcción de análisis, iniciativas y alianzas políticas y sociales amplias hacia el fortalecimiento y una transformación democrática emancipadora y feminista de los partidos políticos progresistas de América Latina y el Caribe. Es una invitación y una iniciativa de todas las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en la región.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

Como consultor e investigador para organizaciones no gubernamentales, la cooperación bilateral y multilateral y el sector privado, ha trabajado los temas de democracia y representación política, derechos de las mujeres, derechos de la niñez y adolescencia, ordenamiento y planificación territorial, participación social, gestión del agua potable y saneamiento en centros urbanos y seguridad alimentaria.

Es consultor asociado de Gerenssa Consultores SRL en áreas de investigación y desarrollo social.

Friedrich-Ebert-Stiftung | Toma Partido  
Plaza Cagancha 1145 Piso 8, Montevideo, Uruguay

Coordinación del Proyecto Toma Partido:  
Dörte Wollrad y Patricia González | FES Uruguay  
Ingrid Ross y Argerie Sánchez | FES América Central

Coordinación Nodo Trabajo:  
María Fernanda López | FES Caribe

Coordinación de publicaciones:  
Jandira Dávila y Susana Baison

Corrección:  
María Lila Ltaif

Diagramación y diseño:  
Cooperativa de Trabajo SUBTE

Más información:  
[toma-partido.fes.de](http://toma-partido.fes.de)

Contacto:  
[tomapartido@fes.de](mailto:tomapartido@fes.de)

# TOMAPARTIDO

ISBN  
978-9915-9431-5-2

# TELETRABAJO Y DERECHOS LABORALES EN BOLIVIA

## El caso de Bolivia



La regulación del teletrabajo ha sido insuficiente, pues no solo no logra articular un cuerpo de mayor coherencia para garantizar los derechos de los/as trabajadores/as, sino que tampoco operativiza criterios básicos en los que procede aplicar la modalidad de teletrabajo, no define estándares y condiciones (sea un espacio adecuado en el domicilio del/la trabajador/a, un plan de horarios y turnos laborales o el logro objetivo de metas y/o productos). En general, la normativa es percibida como insuficiente para garantizar derechos laborales.



Las dinámicas laborales y gerenciales que plantea el teletrabajo, principalmente basado en el uso de las TIC, han tensionado viejas prácticas laborales. Las TIC son un síntoma generacional que está cuestionando y cambiando gradualmente algunos valores de la cultura laboral y probablemente social, generando en la práctica una nueva jerarquización para el teletrabajo en particular.



En Bolivia, en el teletrabajo, los medios de trabajo, en este caso dispositivos, equipo y servicios de acceso a internet, en la mayoría de los casos han corrido por cuenta del/la teletrabajador/a, a lo que se suma el tener que adecuar un espacio en el domicilio, con el consecuente recorte de espacio disponible para el resto de los miembros de la familia. La norma boliviana sobre teletrabajo no ha previsto un tiempo de prescripción de sus disposiciones; por el contrario, son normas que asumen la continuidad de la modalidad de teletrabajo en el régimen laboral. Una reforma laboral debe considerar regular más sustancialmente esta modalidad de trabajo.

Para más información: [toma-partido.fes.de](http://toma-partido.fes.de) | [tomapartido@fes.de](mailto:tomapartido@fes.de)