FORTALECER EL DIALOGO SOCIAL PARA LA RECUPERACION Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE. UN GRAN DESAFIO ¹

El diálogo social es el mejor camino para impulsar iniciativas y políticas de desarrollo y mejorar las condiciones de gobernabilidad del país en los distintos ámbitos.

Las experiencias de diálogo social en Panamá en el mundo del trabajo confirman que la principal condición para el logro de resultados positivos es el respeto y el reconocimiento mutuo de los actores sociales sobre la legítima representación de las organizaciones y líderes participantes. Así mismo, una condición fundamental es concurrir al diálogo con una mentalidad abierta a discutir la agenda temática, con disposición a lograr consensos y resultados y no con base en principios dogmáticos o rígidos, además de la disposición de todos los actores a cumplir lo pactado.

En Panamá se conocen múltiples iniciativas de diálogo con resultados diversos. La experiencia de la Fundación del Trabajo, en su condición de espacio bipartito empresarial – sindical, ha mostrado buenos frutos en materia de relaciones laborales, empleo, productividad y formación de competencias. Y luego de más de 25 años de ejercicio del diálogo, la disposición y compromiso para impulsar iniciativas compartidas se mantienen vigentes.

Otros diálogos a lo largo del tiempo no han tenido los mismos resultados alentadores, particularmente los dirigidos a rectificar decisiones oficiales violatorias a derechos laborales o a iniciativas de reformas al Código de Trabajo. Por ejemplo, el proceso que condujo a la reforma laboral de 1995, si bien conllevó al consenso tripartito de una parte importante de la reforma, terminó como una Ley “remendada” por los caprichos y presiones ejercidas en la Asamblea de Diputados, y su adopción como ley de la República fue ampliamente rechazada por el conjunto del movimiento sindical.

En la pasada década con auspicio de la OIT se impulsó un proceso de diálogo en una Comisión Tripartita instalada por el MITRADEL en 2012, para revertir actos violatorios contra derechos laborales de los servidores públicos, además de los excesos y exabruptos de la llamada “Ley Chorizo” que dejó una secuela de muertos y heridos. Uno de los acuerdos relevantes fue el reconocimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los servidores públicos (incluyendo la libertad sindical y de negociación colectiva). Esto se concretó en un proyecto de Ley consensuado tripartitamente (2016) y que la Asamblea de Diputados nunca aprobó, manteniéndose todavía en 2020 una gran deuda respecto a la libertad sindical y derecho a la negociación colectiva de la gran mayoría de los funcionarios públicos. Vista esta experiencia fallida, **la falta de cumplimiento** de los acuerdos por parte de uno de los sectores es un factor que conspira contra el diálogo social y genera desconfianza entre los actores.

Dadas las experiencias de reforma en casi cinco décadas de vigencia del Código de Trabajo de 1972, los trabajadores organizados sienten una animadversión por el concepto de **“flexibilización laboral”** utilizado para impulsar cerca de una decena de reformas a la legislación laboral panameña. Estas reformas incluyen iniciativas legislativas que crean regímenes laborales especiales como el caso de Panamá Pacífico (2007) y el proyecto de Ley 355 actualmente en debate en la Asamblea, en cuya exposición de motivos se expresa preocupación por el alto costo de la mano de obra en Panamá.

Este rechazo obedece al fundamento dogmático del concepto flexibilización, cuyo origen está en los enfoques neoliberales de la teoría microeconómica del empleo y los salarios, que enarbolan las instituciones financieras internacionales. Este enfoque suele descalificar a las instituciones laborales y principios reconocidos por las naciones civilizadas del mundo.

Para las agencias de las Naciones Unidas la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva son piezas fundamentales de los derechos humanos y componentes centrales de la agenda de desarrollo sostenible 2030;

¹ NOTA TECNICA 17, a dirigentes empresariales, sindicales y profesionales del mundo del trabajo. Elaborada por Miguel Del Cid, Asesor General, Fundación del Trabajo. Las Notas técnicas son iniciativa particular del autor y su contenido es responsabilidad exclusiva del profesional que la suscribe y no compromete la posición de la Junta Directiva de la FUNTRAB.

y para la OIT son la columna vertebral de la Agenda de Trabajo decente impulsada por sus más de 180 Estados miembros. Así mismo, los ocho convenios fundamentales de la OIT son pilares esenciales de los principios de responsabilidad social empresarial (RSE) consagrados en el Pacto Mundial de Naciones Unidas (2000), al cual se ha adscrito muchas empresas en Panamá.²

Sin embargo, para las Instituciones Financieras Internacionales, el sindicato, el convenio colectivo, el salario mínimo y otros principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen instituciones laborales ajenas al mercado que introducen **ineficiencias y rigideces; y por tanto hay que removerlas o flexibilizarlas**. El desempleo, el sector informal y el déficit de productividad son males atribuidos a las normas laborales, de acuerdo con estos preceptos. Es un **enfoque muy simplista y dogmático** que desconoce el carácter humano del trabajo y considera la fuerza laboral solamente como un factor productivo, que incide sobre el costo de producción de las empresas. Desconoce, además, que el nivel de empleo de un país depende fundamentalmente de la demanda agregada de la economía, que se relaciona positivamente con los salarios. Por esta razón, **la flexibilidad laboral**, en búsqueda de reducir los costos de contratación y despido, es un concepto con una alta carga ideológica, que ha sido rechazado por los sindicatos.

Otro elemento que corroe el diálogo social son las manifestaciones de algunos dirigentes y personalidades empresariales que cuestionan la legítima representatividad de los sindicatos para representar a los trabajadores en mesas de diálogo. Se señala que los sindicatos no representan más del 15% de los trabajadores panameños y eso les resta legitimidad para hablar en nombre de la fuerza de trabajo.³

Al margen de la relatividad de estas cifras, lo cierto es que a pocos se les ocurriría cuestionar la legitimidad de la representación de las organizaciones empresariales por cifras de afiliación parecidas. Aunque los registros administrativos de afiliación empresarial están dispersos y son parciales, una estimación somera lleva a la conclusión que el grado de afiliación u organización empresarial podría ser significativamente inferior al sindical.⁴

Sin embargo, a pesar de estas bajas cifras relativas de afiliación, nadie en el sector sindical podría objetar que el CONEP representa los legítimos intereses y derechos del sector empresarial, para exigir seguridad jurídica, acceso a un beneficio adecuado a la inversión, exigencia por una prestación eficiente de los trámites y servicios públicos etc. Y en contrapartida, nadie en el sector empresarial debería objetar la legitimidad de los sindicatos en su defensa de los derechos de los trabajadores y en su participación en mesas de diálogo y concertación en temas que atañen a ambos sectores y al país en general.

La crisis que vive el país, con incertidumbre sobre su profundidad y duración, exige de una gran responsabilidad de los actores sociales en su papel fundamental para la institucionalidad democrática del país. La pérdida de empleos, ingresos y la destrucción de empresas afecta a todos los sectores. Y todos los actores sociales deben estar dispuestos a poner su granito de arena para superar esa crisis, conforme a sus necesidades y capacidades.

Los resultados limitados de la reciente Mesa de diálogo por la economía y el desarrollo laboral y el desenlace de la iniciativa legislativa de carácter temporal adoptada recientemente en la Asamblea Legislativa reformando disposiciones sobre la suspensión de los contratos y otros temas, es un claro ejemplo de la desconfianza que subyace detrás de la perspectiva de empleadores y trabajadores respecto a la reforma laboral, con posiciones extremas de escaso sentido común. La opción que tienen los trabajadores frente a la prórroga de la suspensión de los contratos es el despido o terminación de la relación laboral, que tiene un mayor costo social y económico para trabajadores y empresarios; y no parece razonable que los trabajadores opten por esta salida, sin una perspectiva clara de que recibirán efectivamente la liquidación y porque se crea una incertidumbre mayor ante

² La mejor expresión de la RSE en Panamá es "SUMARSE", que integra 246 miembros en calidad de gremios, empresas, universidades, ONG's, etc. (<https://www.sumarse.org.pa/>)

³ Roberto Brenes, " el sector sindical difícilmente representa el 15% del total de la fuerza laboral del país. Sin embargo, el Ejecutivo lo sienta en la mesa como si representara a todos. Ya sabemos que sus posiciones radicales no tienen nada que ver con el bienestar del trabajador, sino con hundir la economía de libre mercado", <https://www.prensa.com/imprensa/opinion/proteger-la-fuente-para-proteger-el-empleo/>

⁴ Sólo a título de ejemplo, en el CONEP hay 23 organizaciones afiliadas, y la mayor de ellas, la Cámara de Comercio tiene 1740 empresas afiliadas (<https://www.panacamara.com/>). Si se supone que en el conjunto del resto de los gremios hay el doble o el triple de afiliadas, se llegaría a la conclusión que el grado de afiliación empresarial podría ser bastante inferior respecto al sindical, dado el parque empresarial de Panamá (calculado en alrededor de 64,000 empresas según AMPYME (<https://ampyme.gob.pa/>)).

las escasas oportunidades de nuevos empleos en los próximos meses. Pero a su vez es difícil aceptar prolongar la suspensión de los contratos por un tiempo largo sin percibir ingresos para satisfacer las necesidades del hogar. Ese déficit debe ser resuelto por el Estado, en el medio de mil pedidos similares de auxilio por la crisis, teniendo severas restricciones presupuestarias. Tampoco será sostenible el cierre indefinido de la actividad económica, con sacrificio de empleos e ingresos y más incertidumbre para empleadores y trabajadores.

Panamá se enfrenta a una paradoja difícil de resolver. La reactivación económica y la dinámica de la crisis sanitaria se condicionan mutuamente. La decisión de reabrir actividades y reactivar empleos en la coyuntura se encuentra fuera del ámbito de la acción empresarial y sindical. Y esta situación podría extenderse hasta después de diciembre de 2020. Por ello, las organizaciones empresariales, sindicales y el gobierno deben tener la capacidad de consensuar las medidas necesarias para resistir y minimizar la pérdida de empleos, ingresos y la destrucción del tejido productivo más allá de fin de año. **Para ello se impone el mayor nivel de madurez y responsabilidad social nunca antes exigido.**

Los actores empresariales deben superar el dogma de “la flexibilización por la flexibilización” y el sector sindical debe entender que las normas laborales “no están escritas en piedra.” Confederaciones sindicales y gremios empresariales **ya habían aceptado en “La Tripartita” auspiciada por OIT (2013) una “Comisión de Adecuación” para ajustar ciertas normas nacionales a los convenios de OIT, lo cual demuestra apertura a discutir el tema bajo ciertas condiciones.** Esta tarea está pendiente y podría abrir el camino a un diálogo franco para la recuperación económica y el desarrollo sostenible. Para iniciar, sería una buena oportunidad de cumplir oficialmente una vieja deuda con los trabajadores y aprobar la Ley que reconoce los derechos fundamentales a los servidores públicos, lo cual contribuirá a fortalecer la confianza entre los actores.

Hacia adelante, el principal desafío para el desarrollo sostenible en Panamá sigue siendo la desigualdad que se expresa en una pésima distribución del ingreso y en una pobreza extraordinaria que amenaza la estabilidad social. Gran parte de esos flagelos sociales se originan en el mundo del trabajo y si se desea enfrentar a fondo esos desafíos, **se impone un proceso abierto de diálogo social** en que los actores concurren a la mesa con toda disposición a enfrentar los problemas estructurales e institucionales que condicionan el pleno empleo productivo y el trabajo decente.

Se trata de poner “sobre la mesa” todas las cartas, sin posiciones dogmáticas y con toda la disposición a lograr los acuerdos que mejor convengan al país. Para ello, resulta vital un liderazgo efectivo de las autoridades y el respeto y mutuo reconocimiento de la legitimidad de los representantes y líderes de los actores sociales.

Panamá ha dado ejemplos recientes de una amplia disposición a dialogar y consensuar propuestas para el desarrollo sostenible. En el ámbito laboral la Declaración de Compromisos por la Productividad, el Trabajo Decente y el Desarrollo Sostenible suscrito por la Cámara Minera de Panamá – CAMIPA (<https://www.camipa.org/>) y la Confederación Unión General de Trabajadores – UGT (<https://www.ugt-panama.org/>), suscrita el 11 de junio de 2020; es una iniciativa que demuestra la capacidad de empleadores y trabajadores de fijarse objetivos y metas de largo aliento, por encima de sus intereses inmediatos. Así mismo, las propuestas del grupo “REPENSAR PANAMA” (<https://www.repensarpanama.org/>) en temas relacionados a la coyuntura nacional, la educación y el desarrollo agropecuario, es una muestra de la capacidad que tienen actores de distinta perspectiva política e ideológica de lograr consensos en temas fundamentales para el desarrollo sostenible del país

En este nuevo camino se han forjado renovadas alianzas institucionales que convergen en el mismo propósito de fortalecer la cultura y condiciones del diálogo social, tomando en cuenta el recorrido de la Fundación del Trabajo, los aportes de la Fundación Ciudad del Saber, las experiencias más recientes en procesos de diálogo e iniciativas en el mundo del trabajo del sector académico como la Universidad UDELAS, Universidad de Panamá, la USMA y otros centros académicos de enseñanza superior que podrían hacer un aporte extraordinario.

El desarrollo sostenible de Panamá sólo se logrará si las principales fuerzas económicas y sociales del país definen de manera compartida una imagen objetivo del Panamá al que aspiran las mayorías nacionales. Un país democrático, equitativos y justo, sin pobreza y en armonía con el medio ambiente.

Panamá, 6 de agosto, 2020