

Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social

Documento de trabajo

Diálogo social en Panamá : el camino hacia la democracia

Marleen Rueda Catry

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra

Enero de 2002

Copyright © Organización del Trabajo 2002

Primera edición 2002

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Marleen Rueda Catry

Diálogo social en Panamá : el camino hacia la democracia

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo
Diálogo Social Documento de Trabajo Núm. 5

ISBN 92-2-312930-3

También disponible en inglés :
Social Dialogue in Panama: the road towards democracy
ISBN 92-2-112930-6

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a : Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Se puede ver en: www.ilo.org/publns

Impreso por la Oficina Internacinal del Trabajo, Ginebra, Suiza

Prefacio

La promoción y el fortalecimiento del diálogo social es uno de los objetivos estratégicos de la OIT. Conforme a este objetivo, el Programa InFocus para el Fortalecimiento del Diálogo Social ha desarrollado un proyecto para estudiar las instituciones, mecanismos y procesos en diez países, promover el diálogo social y prestar asistencia técnica a los Estados Miembros con el fin de fortalecerlo. Este informe es parte de ese proyecto, y trata de analizar mecanismos e instituciones para el diálogo social en Panamá, centrándose en sus fortalezas y debilidades.

Panamá posee una rica experiencia en el área del diálogo social. Esta experiencia se ha desarrollado básicamente en los últimos diez años, teniendo lugar importantes procesos de diálogo sobre temas tan fundamentales como la transición democrática o el traspaso del Canal de Panamá de manos norteamericanas a manos panameñas. En el estudio se abordan estos y otros procesos, como las negociaciones sobre la fijación del salario mínimo o las negociaciones sobre la reforma de la Caja del Seguro Social, que estaban teniendo lugar en el momento de redactar este informe. Se estudia igualmente el funcionamiento de la Fundación del Trabajo, uno de los pocos ejemplos de instancias bipartitas existentes en América Latina, y que cuenta ya con una experiencia de diez años.

A lo largo del estudio se refleja también la percepción que tienen los actores sociales sobre el funcionamiento y resultado de estos diversos procesos, no exentos de conflictos, con el fin de identificar fortalezas y debilidades. Es necesario destacar que los actores sociales han dado muestras de una gran madurez para asumir responsabilidades, a pesar de la división del movimiento sindical y del sector empleador.

Me gustaría agradecer muy especialmente a los actores sociales en Panamá el haber compartido con nosotros su experiencia, permitiendo realizar el presente trabajo, y a Marleen Rueda, especialista en diálogo social en el Programa InFocus, responsable de llevar a cabo y coordinar la realización de este estudio.

Diciembre de 2001.

Patricia O'Donovan,
Directora,
Programa InFocus para el Fortalecimiento
del Diálogo Social.

Agradecimientos

Este informe es el resultado de la colaboración de una serie de personas y organizaciones que contribuyeron desinteresadamente proporcionando información y opiniones sobre el funcionamiento de las distintas instancias y procesos de diálogo social en Panamá. Debido a la participación directa de estas personas en los procesos y a la escasez de material escrito sobre los mismos, esta contribución ha sido doblemente valiosa.

Quisiera agradecer muy particularmente a los actores sociales de Panamá el tiempo empleado en transmitir su visión y evaluación de los procesos, a la Fundación del Trabajo, CONATO, CONEP y a los distintos funcionarios del Ministerio de Trabajo; al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y especialmente a la Sra. Isabel Saint-Malo, cuya directa experiencia en los procesos organizados por el PNUD enriqueció este estudio. El excelente material publicado por la organización (las diferentes memorias de los Bambitos y el excelente libro «Cuando los Políticos Cumplen», del Sr. Mario Solórzano Martínez) ha servido de material básico para poder describir y evaluar estos procesos. Debo agradecer asimismo la ayuda prestada por la Oficina de la OIT en Panamá y al Sr. Rolando Murgas por compartir su extraordinaria experiencia en el campo de las relaciones laborales y contribuir a mejorar el estudio con sus comentarios.

Por último, quisiera destacar la excelente colaboración entre el Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social de la OIT en Ginebra, el Proyecto de cooperación técnica sobre Promoción del Diálogo Social en Centroamérica (PRODIAC), y el Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en San José de Costa Rica que ha resultado en la elaboración de este informe. Cualquier inexactitud u opinión no correctamente reflejada se debe atribuir únicamente a la autora.

Indice

	<i>Página</i>
Prefacio.....	iii
Agradecimientos.....	iv
1. Introducción	1
Una visión de conjunto	1
Población	2
Economía y fuerza laboral	2
Tripartismo y diálogo social	3
2. Los actores	6
3. Foros para el diálogo social y su funcionamiento	8
3.1. Los procesos de diálogo social frente a los cambios políticos.....	8
Los Bambitos: Panamá frente a la crisis de los ochenta	8
Primer Encuentro nacional unidad y desarrollo humano: Bambito I.....	9
Segundo Encuentro nacional unidad y desarrollo humano: Bambito II	10
Tercer Encuentro nacional unidad y desarrollo humano: Bambito III.....	12
El proceso Panamá 2000: diálogo nacional sobre el Canal de Panamá	14
Coronado I	14
Coronado II.....	16
Encuentro de análisis y discusión del plan general de uso de suelos y plan regional de la autoridad de la Región Interoceánica: Coronado III	17
3.2. Instituciones para el diálogo social	25
La Fundación del Trabajo	25
La Comisión del Salario Mínimo.....	30
3.3. Instituciones con participación de los actores sociales en su gestión	34
El Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)	34
El Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL).....	37
3.4. Justicia laboral tripartita: las juntas de conciliación y decisión	38
4. Conclusiones: fortalezas y debilidades del diálogo social en Panamá.....	41

1. Introducción

Una visión de conjunto

Situada en el istmo que une el norte y el sur del continente americano, la historia de Panamá en el siglo XX ha estado fuertemente marcada por su situación estratégica e influida por los Estados Unidos de América (ESTADOS UNIDOS). El país se independizó de España en 1821, aunque permaneció bajo dominación colombiana hasta 1903, año en que se proclamó república independiente.

Durante su primer año de independencia, Panamá firmó un tratado con los Estados Unidos permitiendo a este país la construcción de un canal y su soberanía sobre una franja de tierra que bordeara el canal, lo que se llamó la Zona del Canal de Panamá. La construcción del canal de 50 millas de longitud se realizó entre 1904 y 1914, uniendo el Mar Caribe con el Océano Pacífico. El proyecto supuso una de las grandes obras de ingeniería del siglo XX.

El primer barco que cruzó el Canal de Panamá lo hizo el 7 de enero de 1914. El Canal tiene capacidad para permitir el paso de barcos con un calado de 12 metros, es decir, el 90 por ciento de los barcos cargueros que navegan por el mundo pueden atravesar el Canal.

Hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, el poder se concentró en las manos de unas pocas familias. Sin embargo, tras la guerra, la política panameña estuvo cada vez más dominada por un sentimiento antiamericano derivado del descontento del control de los Estados Unidos del canal y la jurisdicción exclusiva de la Zona del Canal. Este descontento nacionalista se manifestó en 1964 en forma de protestas antiamericanas que resultaron en una ruptura temporal de relaciones diplomáticas entre los dos países. A pesar del compromiso de renegociar el tratado, las protestas continuaron.

Una oligarquía comercial restringida dominó la escena política hasta 1968, con políticos populistas como Arnulfo Arias Madrid, que fue elegido Presidente cuatro veces entre 1940 y 1968. En octubre de 1968, los militares pusieron fin al gobierno del Sr. Arias, iniciando una nueva era en la política panameña. Tras dos años de conflictos en el poder, el General Omar Torrijos surgió como nuevo hombre fuerte. Torrijos redactó una nueva Constitución en 1972 prohibiendo los partidos políticos y dotándose de poderes extraordinarios durante un período de seis años.

En 1977 se culminaron 13 años de negociaciones con la firma de unos acuerdos con el entonces Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, para la devolución del Canal y las bases norteamericanas a Panamá el 31 de diciembre de 1999. El General Torrijos permitió el reestablecimiento de partidos políticos en 1978 y se creó el Partido Revolucionario Democrático (PRD) para organizar el apoyo social al Gobierno. Como comandante de la Guardia Nacional, el General Torrijos tuvo el control efectivo del país hasta su muerte en un accidente de avión en julio de 1981.

En 1984, y tras una serie de cambios constitucionales, tuvieron lugar las primeras elecciones democráticas, con la elección del Presidente Artito Barletta, del Partido Revolucionario Democrático (PRD). Pero los militares continuaron ejerciendo el poder y el General Manuel Antonio Noriega, que en agosto de 1983 había asumido el liderazgo de las Fuerzas de Defensa Nacional (FDN), obligó a Barletta a dimitir en 1985. Una serie de presidentes se sucedieron, mientras que los Estados Unidos acusaban a Noriega de actividades ilegales, entre las cuales se encontraban el tráfico de drogas o el lavado de

dinero. Las acusaciones empezaron a surgir también en el interior del país, y una Cruzada Civil emergió en 1987 en Panamá para exigir la dimisión del General y la celebración de elecciones.

En las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en mayo de 1989 los observadores internacionales atribuyeron la victoria a Guillermo Endara Galimany, el candidato de la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADOC), partido de la oposición. Pero los resultados fueron anulados, afectando las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y otros países. La Asamblea Legislativa declaró a mediados de diciembre de 1989 que Panamá estaba en guerra con los Estados Unidos tras una serie de incidentes entre soldados panameños y norteamericanos. Los Estados Unidos consideraron que los miles de ciudadanos norteamericanos que vivían en el país estaban en peligro, por lo que el 20 de diciembre del mismo año invadieron Panamá. Las tropas llevaron al General Noriega a los ESTADOS UNIDOS en donde fue juzgado y condenado a 40 años de cárcel.

Guillermo Endara fue declarado Presidente, pero su administración fue acusada repetidas veces de corrupción e incompetencia, lo que causó escisiones en la coalición con la que gobernaba lo que permitió al PRD recuperar el poder en mayo de 1994. Su candidato, Pérez Balladares, ganó la presidencia con el 33 por ciento de los votos en lo que fueron consideradas unas elecciones limpias.

Ernesto Pérez Balladares impulsó un paquete de reformas económicas con el apoyo de partidos minoritarios en la Asamblea General. El reto más serio fue una violenta protesta sindical a mediados de 1995 contra reformas en el Código de Trabajo, con un resultado de nueve muertos. Pérez Balladares quiso presentarse de nuevo a las elecciones de 1999, pero en un referéndum realizado en agosto de 1998 los votantes decidieron mantener la prohibición de la reelección inmediata. El PRD eligió por lo tanto a Martín Torrijos, hijo del fundador del partido, como su candidato. Pero el descontento popular sobre las reformas económicas ayudó a Mireya Moscoso, de la coalición opositora Unión Por Panamá a ganar las elecciones presidenciales el 22 de mayo de 1999. Se convirtió así el 1.º de septiembre de 1999 en la primera mujer Presidente de Panamá.

Población

De acuerdo con el censo de mayo de 2000, la población de Panamá es de 2,81 millones de personas. La población es étnicamente diversa, en gran medida debido a la inmigración en masa durante los años de la construcción del Canal. Los grupos indígenas componen el 8 por ciento de la población.

Economía y fuerza laboral

El Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón y el Centro Bancario Internacional hacen que la economía panameña esté fuertemente dominada por el sector servicios, que supuso un 76 por ciento del PIB en 1999¹. Estos sectores contribuyeron a que Panamá tenga una renta *per cápita* relativamente alta en comparación con otros países de la subregión (2.548 dólares en 1999²), aunque también a que la distribución de la renta sea muy desigual, al ser sectores que contribuyen comparativamente poco al empleo. De acuerdo con los índices de pobreza de Naciones Unidas, el 20 por ciento de la población

¹ Panama: EIU Country Profile 2000, The Economist Intelligence Unit, pág. 17.

² A precios constantes de 1982.

más rica posee el 54 por ciento de la renta, mientras que el 20 por ciento de la población más pobre posee únicamente el 4,5 por ciento. La riqueza es igualmente desigual entre las zonas urbanas y las rurales, con el 75 por ciento de la actividad económica concentrada en las áreas metropolitanas de Ciudad de Panamá y Colón. Al contrario de lo que ocurre en el resto de sus vecinos centroamericanos, la agricultura y el ganado únicamente contribuyen con alrededor del 8 por ciento al PIB³.

La fuerza laboral en 1999 era de 1.089.000 personas, de las cuales 962.300 estaban empleadas. La tasa de desempleo era de 11,7 por ciento. La participación de la mujer en el empleo ha aumentado en los últimos años, aunque el 43,3 por ciento de tasa de participación en 1999 es todavía muy inferior a la de la participación masculina, que fue del 79,7 por ciento en ese mismo año.

Tripartismo y diálogo social

La experiencia de tripartismo en Panamá es relativamente reciente, e inexistente antes de principios de los años 70, cuando se aprobó un nuevo Código de Trabajo. Mientras que previamente no se aceptaba el sindicalismo por factores básicamente culturales, el nuevo Código trató de establecer las bases para las relaciones de trabajo colectivas, mejorando el soporte del sindicalismo, promoviendo la negociación colectiva y legitimando la huelga, que hasta entonces era reconocida formalmente pero ilegal en la práctica. Estas reformas aumentaron las tensiones entre el sector trabajador y el sector empleador, este último muy crítico con los cambios. Las tres corrientes clásicas del sindicalismo, que no se habían sentado a dialogar hasta entonces, apoyaron la reforma del Código y crearon gracias al surgimiento de este nuevo diálogo, el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)

La primera ley orgánica del Ministerio, aprobada en 1970, estableció un nuevo modelo de consejos tripartitos ambicioso, con el establecimiento del Comité de Libertad Sindical o el Comité de Trabajo Marítimo. El Consejo Nacional de Salario Mínimo había ya sido prevista en el primer Código de Trabajo. Sin embargo, los actores no prestaron mucha atención a estos órganos tripartitos y dieron mayor importancia a la negociación colectiva. Mientras que entre 1948 y 1971 se habían firmado unos 70 convenios colectivos, la mayoría de renovación, con el nuevo Código se firmaron en un año más convenios que en todo el período anterior mencionado. Aunque se había creado el sindicalismo por rama, la negociación colectiva era básicamente de empresa.

Con la crisis de los años setenta, los créditos fáciles que hasta entonces había concedido el sector bancario se contrajeron y comenzó un problema de liquidez de la empresa y una fuerte crisis económica. En este contexto se aprobó en 1976 una reforma laboral, accediendo el Gobierno a las presiones empresariales con la expectativa de lograr una reactivación de la inversión privada. Algunos sectores consideraron que esto era una muestra de la pérdida de interés por parte del Gobierno en favorecer las buenas relaciones colectivas y el diálogo social.

No fue hasta 1981 que surgió un renovado interés por parte del Gobierno, manifestado en la creación del Consejo Laboral con el fin de contrarrestar la reforma de 1976, parte de cuyas disposiciones se anularon. Hubo un intento de concertación, aunque utilizando un modelo de consulta más directo, sin existir interés político en utilizar las instancias de diálogo social existentes. Estos mecanismos tampoco se utilizaron a finales de los ochenta, en plena crisis económica, aunque en aquellos años también se hablase de concertación.

³ *Ibid.*, pág. 18.

No fue hasta principios de los noventa cuando se desarrolló plenamente la experiencia de diálogo social a muy distintos niveles y de diversas formas, dando lugar a procesos de concertación nacional fuertemente ligados a los cambios políticos que atravesó el país: las primeras elecciones democráticas tras más de dos décadas de dictadura y la reversión del Canal de Panamá y las áreas adyacentes que dieron lugar a dos procesos de diálogo social nacional clave en el país, los llamados «Bambitos» y los «Coronados» y que resultaron en compromisos políticos fundamentales entre las fuerzas sociales.

En efecto, el primer gran encuentro entre los actores sociales, el llamado «Bambito I», tuvo lugar en 1993 con el objetivo de establecer las grandes líneas de Estado y los temas prioritarios para el país ante la celebración de las primeras elecciones democráticas tras la dictadura del General Noriega. Durante este proceso y los dos Bambitos que se celebraron posteriormente, todos los partidos políticos que se presentaban a las elecciones presidenciales se comprometieron a incluir en sus programas de gobierno los temas que los actores sociales habían considerado prioritarios.

Tras los «Bambitos», hubo un segundo gran proceso de diálogo social para hacer frente al traspaso del Canal de Panamá y del área del Canal de manos norteamericanas a manos panameñas. Los llamados «Coronados» consiguieron que la Asamblea Legislativa aprobase por unanimidad los proyectos de la ley de autoridad del Canal de Panamá y del plan general de uso, conservación y desarrollo del área del Canal y el plan regional para el desarrollo de la región interoceánica.

Tras el éxito de los «Coronados», tuvieron lugar otros procesos de diálogo social nacional, con el fin de establecer una visión del país a largo plazo, acordando metas y objetivos operacionales para conseguirlo (Visión Nacional 2020) o acordar las acciones necesarias para fortalecer y profundizar la democracia y contribuir al desarrollo humano compartido y sustentable (Foro sobre gobernabilidad y políticas de Estado).

Al margen de estos importantes procesos que se describen posteriormente en detalle, existe en el país un mecanismo de diálogo bipartito, la Fundación del Trabajo, uno de los únicos ejemplos de diálogo bipartito institucionalizado en América Latina. Esta institución, creada en 1992, ha participado con voz propia en la mayoría de procesos de diálogo social nacional que han tenido lugar en el país.

Otros foros de diálogo con participación gubernamental fueron creados hace varias décadas, como ya se ha mencionado. El Consejo Nacional de Salario Mínimo, por ejemplo, ya existía en el Código de Trabajo de 1945. Este Consejo tiene como objetivo formular una recomendación a la Presidencia cada dos años sobre el aumento del salario mínimo. El funcionamiento de esta comisión ha sido muy irregular y en tan sólo una ocasión (en las negociaciones de 1998) se llegó a un acuerdo en la subida que se debía aplicar, recomendación que fue asumida por la Presidencia, aunque no en todas sus propuestas.

Otros foros tripartitos para el diálogo social creados con la ley orgánica de 1970, como el Consejo Nacional sobre Libertad Sindical o la Comisión de Trabajo Marítimo, nunca han sido convocados. Sí es operativa la Comisión Nacional sobre Educación Sindical, creada en 1971⁴, en la que están presentes representantes gubernamentales, trabajadores y empleadores. Además, ciertas instituciones cuentan con representación de trabajadores y empleadores en sus órganos gestores. Este es el caso del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), en la que trabajadores y empleadores participan en las decisiones que afectan a la orientación y estrategia de la institución.

⁴ Decreto de Gabinete 168 de 1971.

Otro interesante caso es la participación de trabajadores y empleadores en las juntas de conciliación y decisión, tribunales de justicia laboral tripartitos con competencia privativa sobre determinado tipo de conflictos.

Los actores sociales participan igualmente en la Autoridad de la Región Interoceánica, el ARI, que tiene como objetivo la custodia, aprovechamiento y administración de los bienes revertidos al Estado panameño conforme con el tratado del Canal de Panamá de 1977.

La participación efectiva de trabajadores y empleadores se ha visto favorecida por la existencia de confederaciones de trabajadores y empleadores, el CONATO y el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) respectivamente. Es a través de estas organizaciones que se eligen normalmente los representantes de los dos sectores productivos en las diversas instancias de participación.

Durante los procesos de diálogo social descritos anteriormente, los actores sociales han dado muestras de una gran madurez y responsabilidad en su participación, si bien es cierto que ha habido fracasos en el diálogo sobre temas tan cruciales como el aumento del salario mínimo o la reforma laboral que tuvo lugar en 1995, y que debilitó la fuerza y la unidad de acción de los actores.

A lo largo de este estudio se analizará el funcionamiento de las distintas instancias de participación para los actores sociales, así como los mecanismos y procesos, señalando las fortalezas y debilidades para que pueda servir como base para la discusión entre los propios actores y que propongan medidas para su mejora.

2. Los actores

No existen datos generalmente aceptados sobre la tasa de afiliación, aunque según estimaciones de las propias confederaciones de trabajadores, habría en Panamá 230.000 trabajadores/as organizados de una población económicamente activa (PEA) de 1.075.000, lo que representaría alrededor del 21 por ciento de tasa de afiliación, una de las más altas de la subregión. Otras fuentes estiman esta tasa entre el 9 y el 12 por ciento de los trabajadores/as.

Como ocurre en el resto de los países de la subregión, Panamá cuenta con un gran número de organizaciones sindicales, que abarcan a todos los sectores de la economía. En 1993 existían cuatro centrales sindicales y en la actualidad hay siete, lo que dificulta los intentos de concertación para defender posiciones comunes en la mesa de negociación. Las mayores confederaciones de trabajadores son Convergencia Sindical (CS), la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), ambas afiliadas a la CIOSL/ORIT; la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), afiliada a FSM/CPUSTAL, y la Central General de Trabajadores de Panamá (CGTP), de orientación cristiana.

Especialmente diversa y representativa es Convergencia Sindical (CS), de reciente creación¹, y en cuyo seno se encuentra la FENASEP, que corresponde a los trabajadores públicos (unos 135.000 afiliados/as declarados). Según los datos de las propias confederaciones en cuanto al número de miembros, éste varía entre los 40.000 que afirma tener la CGTP hasta los 135.000 de Convergencia Sindical. Al margen de estas cifras, no parece cuestionarse la representatividad de las centrales sindicales agrupadas en el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) en los distintos foros de participación del país.

A pesar de la mencionada dispersión, se han venido desarrollando esfuerzos para coordinar el movimiento sindical desde hace varios años. La expresión más clara en este sentido la constituye el CONATO. Creado a principios de los años setenta, este organismo está formado por seis centrales sindicales y dos federaciones, la FENASEP y la FSP (federación independiente). CONATO tiene carácter consultivo y se financia con aportes de sus miembros y un aporte proveniente del Seguro Educativo a través del Estado. Cabe destacar también el esfuerzo que están desarrollando un grupo de organizaciones sindicales para alcanzar la unidad orgánica². Se trata de la CTRP y CS, de la CNTP (afiliada a FSM/CPUSTAL) y la Federación Sindical Panameña (independiente). Este proceso se inició en 1999 y su primera aparición pública fue la realización del «Congreso Declarativo», dándose un plazo de tres años para su constitución definitiva como «Central Unitaria de Trabajadores (CUT)».

Otra experiencia de unidad orgánica emprendida en 1994 fue la que dio origen a la Confederación Nacional de Unidad Independiente, CONUSI³, que agrupó originalmente a la antigua CATI (hoy extinguida), al Sindicato de la Construcción (SUNCTRACS) y un

¹ Convergencia Sindical celebró su congreso constitutivo en 1995.

² Informe de misión, OIT, mayo de 2001.

³ Su primer Congreso ordinario tuvo lugar en noviembre de 2000.

sector de trabajadores rurales. En la actualidad están asimismo afiliados el sindicato telefónico y el de la electricidad. A nivel internacional son miembros de COCENTRA ⁴.

A pesar de estos esfuerzos de unidad orgánica y de coordinación a través de CONATO, no se percibe una mejora cuantitativa ni cualitativa del movimiento sindical. La creación de nuevas centrales es inversamente proporcional a la creación de nuevos sindicatos en la base. La aparición de una nueva central ⁵ no significa necesariamente la formación de nuevos sectores de trabajadores organizados, ya que se nutren de los sindicatos existentes, lo que muchas veces trae consigo conflictos graves entre las propias centrales que compiten entre sí para captar a esos sindicatos ya existentes.

La división sindical se ha manifestado en procesos negociadores de suma relevancia, como fue el caso de las últimas negociaciones del salario mínimo. Algunas confederaciones acusaron a la tendencia radical del CONATO, formada por CONUSI y la SUNCTRACS, de haber bombardeado los procesos de diálogo social presentando posturas inflexibles durante las negociaciones.

Recientemente también se ha vivido una escisión sindical en el seno de la SUNCTRACS para crear un nuevo sindicato de la construcción, el Sindicato Auténtico Nacional de Trabajadores de la Construcción y Similares (SANTRAICO). Este nuevo sindicato fue fuertemente atacado por la SUNCTRACS, acusándolo de responder a los intereses del Gobierno y de los empleadores. El nuevo sindicato se ha comprometido a utilizar la vía del diálogo para alcanzar sus objetivos.

En cuanto a las organizaciones de empleadores, la amplia mayoría de las organizaciones del país se encuentran agrupadas en el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), fundada el 3 de julio de 1964. CONEP representa los intereses de 26 asociaciones de empresarios y cámaras de comercio nacionales y provinciales.

El CONEP tampoco se ha visto exento de conflictos internos. En el año 2000, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) decidió desafiliarse del CONEP alegando que éste había perdido las funciones para las cuales fue creado, ser el brazo político del sector privado, que tuvo su mayor expresión durante los años finales de la dictadura militar. Según el CCIAP, al desaparecer esta situación, el CONEP había dejado de tener la misma importancia.

Cierto número de trabajadores y empleadores entrevistados para la realización de este estudio reconocieron cierta debilidad institucional de sus organizaciones. La falta de recursos hace que tan sólo un bajo número de personas pueda trabajar en ellas a tiempo completo. Esto conduce a la falta de preparación y capacidad técnica para participar en el número existente de foros para el diálogo, concentrándose los esfuerzos sobre los temas candentes del momento, como el salario mínimo, la reforma laboral o la Caja del Seguro Social. La debilidad institucional se manifiesta igualmente en la «personalización» de los sindicatos alrededor de un líder, penalizando la continuidad en el trabajo cuando cambia la dirección.

⁴ Informe de misión, OIT, mayo de 2001.

⁵ Para organizar un sindicato se necesitan 40 trabajadores, para organizar una federación se necesitan dos sindicatos (mínimo 80 trabajadores), para organizar una central se necesitan dos federaciones, por lo cual una central sindical puede representar 160 trabajadores.

3. Foros para el diálogo social y su funcionamiento

3.1. Los procesos de diálogo social frente a los cambios políticos

Los Bambitos: Panamá frente a la crisis de los ochenta

El tipo de inserción de Panamá a la economía mundial, de carácter terciarioexportador, que explota la ventaja comparativa de su ubicación geográfica y de los consecuentes servicios que presta al comercio mundial, configuran un proceso de estructuración socioeconómica, y quizás política, interna particular. La estructura productiva panameña se caracteriza por el preponderante peso de las actividades comerciales y de servicios vinculados al comercio internacional y con un alto grado de concentración geográfica en el eje Panamá-Colón.

Esta dinámica, mantenida durante décadas, ha permitido a Panamá aprovechar los ciclos de crecimiento de la economía mundial, generando ocupación para buena parte de la población. Así, se pudo disminuir la presión social derivada de las políticas de ajuste estructural, que en otras latitudes fue caldo de cultivo para el surgimiento de conflictos internos. La pobreza estructural se mantuvo fundamentalmente en el campo, bajo un sistema de economía de subsistencia.

Se podría mencionar que la «crisis» ingresó a Panamá por la esfera de lo político, que se transformó en económica y en menor medida social, proceso exactamente inverso a lo sucedido en otros países de la región.

Estas especificidades del caso panameño marcan, también, las características de la aplicación del «menú» de los «Programas de ajuste estructural», que no requirió la ortodoxia y dureza con que aplicó en otros países en relación con las políticas monetarias y de cambio (aunque sí se aplicó en otros campos como el manejo de la política fiscal, las reformas laborales o más recientemente la apertura externa). En consecuencia, tampoco tuvo que enfrentarse a la dureza de los efectos que conlleva este tipo de políticas sobre poblaciones que ya venían sufriendo con antelación los resultados del modelo anterior, que dio origen a la crisis. Recíprocamente, la aplicación de los planes de compensación social no tuvo una demanda manifiesta que comprometiera la esfera de lo económico y lo político, como sucedió en otros países de la región.

A pesar de ello, y tal y como explicaba el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Memoria del Bambito II ¹, los desequilibrios sociales existentes todavía, aunado al malestar social que genera la corrupción al interior de las instituciones llamadas a solucionar los problemas de los ciudadanos, evidenciaba la persistencia de una crisis social y el surgimiento de una nueva crisis de carácter institucional: la crisis de gobernabilidad.

Estas crisis, que ponían en riesgo los logros alcanzados en otros campos, debían ser superados con urgencia. Para ello era necesario, por una parte, diseñar y aplicar exitosamente políticas de Estado orientadas a la reducción de la pobreza y la exclusión social y, por otra, recuperar la transparencia en el funcionamiento institucional.

¹ Memoria del segundo Encuentro nacional unidad y desarrollo humano, Bambito II, pág. 7.

La idea subyacente era que, si bien los gobiernos eran responsables en última instancia del éxito o fracaso en la elaboración y aplicación de éstas políticas, ni los partidos políticos ni las organizaciones empresariales, ni las sindicales, ni las universidades deberían ser indiferentes al diseño de las mismas. No se trataba de aplicar políticas gubernamentales en busca de una reducción de la pobreza y una recuperación de la transparencia institucional, sino de políticas de Estado que involucrasen a toda la sociedad. En este contexto, el diálogo social y la concertación política resultaron ser la estrategia más aconsejable para alcanzar los consensos básicos en torno a los objetivos de bienestar y transparencia, así como a las políticas que, para lograrlo, debían aplicarse.

Con esta perspectiva, y a iniciativa del PNUD, el Sistema de Naciones Unidas en Panamá invitó en 1993 a los líderes de las organizaciones políticas y sociales del país a entablar un diálogo que permitiese alcanzar acuerdos básicos en relación a **cuáles eran los temas prioritarios y urgentes que el Estado y la sociedad panameña debían enfrentar**, así como cual debía ser la orientación general a seguir en relación a dichos temas.

Esta invitación fue favorablemente acogida por todas las organizaciones políticas y sociales y dio lugar al primer «Encuentro nacional unidad y desarrollo humano» en la localidad de Bambito, en agosto de 1993 en el que los participantes, por consenso, identificaron seis temas prioritarios para un tratamiento de políticas de Estado. Un segundo y tercer encuentro tuvieron lugar en abril y diciembre de 1994, todos ellos auspiciados por el PNUD. Estos procesos se describen a continuación.

Primer Encuentro nacional unidad y desarrollo humano: Bambito I

En 1994 se celebrarían en Panamá las primeras elecciones democráticas tras 21 años de dictadura. Este proceso, complejo en sí, se tornaría más delicado al coincidir con la puesta en práctica de las estrategias de transición necesarias para recibir el Canal de Panamá en el año 2000.

En este contexto, y auspiciado por el PNUD, se celebró el primer Encuentro nacional unidad y desarrollo humano, encuentro al que asistieron miembros de todos los partidos políticos que pertenecían a la alianza gubernamental, organizaciones laborales y gremiales, la Iglesia, el sector universitario y, como invitados especiales, Belisario Betancur, expresidente de Colombia y Julio María Sanguinetti, expresidente de Uruguay, que condujeron las discusiones.

El objetivo del encuentro fue establecer el compromiso para el diálogo, para la gobernabilidad, promover un diálogo franco entre los participantes que contemplase los asuntos prioritarios de cara a la transición política, económica e institucional que enfrentaría Panamá en los siguientes años.

En un lugar apartado en la provincia de Chiriquí, sin medios de comunicación, sin participación directa del gobierno de transición, y con una agenda que facilitara la comunicación de tipo personal entre los participantes, éstos compartieron información sobre la situación del país, basándose en unos documentos preparados por el personal de Naciones Unidas tras sostener conversaciones previas con cada uno de los participantes.

Tras formar varios grupos de trabajo, se pidió a cada uno de ellos identificar los principales problemas que deberían ser parte esencial de la agenda de trabajo del próximo Gobierno. Los grupos lograron identificar y establecer los programas mínimos de Estado necesarios para hacer un cambio institucional, social, político y económico en el país. Los principales temas identificados fueron desempleo y pobreza, educación y salud, áreas revertidas y modernización industrial.

Tras las exposiciones de cada grupo, se hizo evidente que eran muchas las cosas en que todos los presentes coincidían, lo que dio lugar a la «Declaración de Bambito», en la que por consenso general los líderes y representantes de las organizaciones presentes se comprometieron a incluir determinados temas como la base del programa de los partidos políticos, es decir, que independientemente de quién ganase las elecciones, todos ellos se comprometían a establecer programas de gobierno conforme a las prioridades declaradas por los participantes, por la sociedad panameña.

La Agenda de Estado demandada por todos los participantes se establecía en torno a seis temas prioritarios:

- El fortalecimiento de la independencia nacional y de la democracia.
- El logro de acuerdos políticos necesarios para la exitosa administración y operación del Canal de Panamá.
- La búsqueda de un desarrollo económico y social orientado hacia la calidad humana, mediante una lucha contra el desempleo y la pobreza.
- La modernización de los servicios de educación y salud.
- La concertación de voluntades nacionales para lograr la real integración de las áreas revertidas y por revertir, como parte de la estrategia de desarrollo económico y social de la República de Panamá.
- La mejora de la eficiencia administrativa y el fortalecimiento de la independencia judicial.

Esto supuso una orientación general para los partidos políticos a seguir en sus programas de gobierno de cara a las elecciones que se celebrarían al año siguiente.

El resultado del encuentro fue el iniciar un diálogo que reveló la común convicción de que Panamá enfrentaba un momento decisivo en su historia que trascendía el período electoral. Además, los participantes se comprometieron a dejar abierto un espacio de diálogo y concertación. Se acordó en el encuentro que el diálogo se haría bajo los auspicios de las Naciones Unidas y las universidades participantes y que debería centrarse prioritariamente en ciertos asuntos que debería incorporarse en los programas de los partidos políticos.

El encuentro, además, consolidó la confianza entre los actores sociales, propiciando el encuentro del liderazgo político nacional, a efecto de que tuvieran la oportunidad de dialogar en un ambiente ausente de presiones públicas y de tensiones cotidianas. La agenda informal permitió que la élite política se reencontrara, dialogara y disminuyera la desconfianza en el proceso y en el resultado electoral.

Segundo Encuentro nacional unidad y desarrollo humano: Bambito II

El llamado Bambito II fue igualmente un encuentro de gran trascendencia en Panamá. Como preámbulo de las elecciones nacionales del 8 de mayo de 1994, los candidatos presidenciales y los máximos representantes de la sociedad civil panameña se congregaron durante la mañana del 4 de abril para refrendar su compromiso con la Declaración de Bambito de agosto de 1993.

Asistieron a dicha reunión cinco candidatos presidenciales, la Fundación del Trabajo, la Iglesia Católica, los Rectores Universitarios, invitados especiales nacionales y extranjeros así como funcionarios de las naciones Unidas en Panamá. No participaron, entre otros, Mireya Moscoso, candidata del partido Arnulfista y Rubén Blades del partido Papá Egoró, quienes lograrían el segundo y tercer lugar en las elecciones del 8 de mayo de ese año.

Los diversos candidatos ² a la presidencia de la República ratificaron en la Ciudad de Panamá los acuerdos de Bambito I y plantearon propuestas programáticas en relación a cada uno de los temas prioritarios identificados por los participantes del encuentro de Bambito anterior. Además, la importancia del encuentro residió asimismo en que se denotó un renovado interés de las organizaciones políticas y sociales de Panamá de continuar en la búsqueda de consensos para enfrentar los grandes retos y problemas del país. El entonces presidente, Eduardo Vallarino, calificó este encuentro de «grandísimo éxito», pues «en los planteamientos de absolutamente todos los candidatos a la presidencia de la República se encuentran los lineamientos de Bambito, esto es, señores, señal de misión cumplida con grandísimo éxito» ³.

Durante el mismo encuentro, Dario Selles, Presidente del CONEP, y Aniano Pinzón Real, representante del CONATO y ambos copresidentes de la Fundación del Trabajo, presentaron un documento de discusión titulado «Bases de una estrategia concertada para el desarrollo nacional» que sería de gran importancia en el tercer encuentro, en el cual se trataba de presentar una plataforma común sobre los temas que se había discutido en las reuniones en el seno de la Fundación, ante la urgencia de crear una estrategia independiente del debate político y *sin influencias de intereses ajenos al bienestar nacional* y elaborado por ambos sectores trabajador y empleador. En su discurso, el Sr. Pinzón declaró que en la Fundación del Trabajo, trabajadores y empresarios estaban haciendo un gran esfuerzo por realizar un aporte al desarrollo del país, superando sus posturas tradicionales de defensa de intereses sectoriales y señalando la capacidad de «irse poniendo de acuerdo sobre una serie de temas que años atrás parecían inalcanzables». La Fundación del Trabajo quiso compartir esa propuesta preliminar, poniendo su capacidad de trabajo a disposición del nuevo gobierno que saliera electo.

Bambito II, si bien no tuvo el peso ni la importancia del primero, permitió ratificar el espíritu de distensión política, fortalecer la confianza en el proceso y ratificar por los candidatos presidenciales los acuerdos suscritos en Bambito I. En otras palabras, se terminó de crear el ambiente de tranquilidad y confianza dentro del cual se desarrollaron las elecciones. Este éxito se puso de manifiesto en la disminución de las tensiones políticas, la realización de unas elecciones ejemplares y la amplia legitimación del resultado electoral por la opinión pública nacional e internacional ⁴.

² Los candidatos a la presidencia eran Rubén Darío Carles, por la Alianza Cambio '94; Samuel Lewis Galindo, de la Alianza Concertación Nacional; José Salvador Muñoz, del Partido Panameñista Doctrinario; Ernesto Pérez Balladares, de la Alianza Pueblo Unido; y Eduardo Vallarino, del Partido Demócrata Cristiano.

³ Memoria del segundo Encuentro nacional unidad y desarrollo Humano, Bambito II, pág. 66.

⁴ Cuando los políticos cumplen, Experiencias del proceso de negociación Panamá 2000, M. Solórzano Martínez, PNUD 1997, pág. 19.

Tercer Encuentro nacional unidad y desarrollo humano: Bambito III

De nuevo bajo los auspicios del PNUD y de las universidades de Panamá y Santa María la Antigua, los días 4, 5 y 6 de diciembre de 1994 se celebró en Bambito el tercer Encuentro de Concertación Nacional Bambito III. Pero este encuentro transcurrió en un momento político diferente. La amenaza de riesgo a la gobernabilidad, que se percibía en el momento preelectoral, desapareció después de las elecciones. Existía, por lo tanto, un Gobierno democráticamente elegido, legitimado en su actuación y consolidado por mayoría legislativa.

En el ambiente nacional e internacional y en la perspectiva de los partidos políticos y del Gobierno no se percibía la necesidad de convocar a un diálogo nacional. A pesar de ello, se impulsó una nueva reunión que pretendía afirmar la voluntad política de consolidar y desarrollar el sistema democrático.

Bambito III perseguía, en opinión de algunos asistentes al encuentro, un doble objetivo. Por una parte, institucionalizar el diálogo político para hacer de él un proceso permanente y «administrado» por las propias organizaciones políticas y sociales de Panamá. Por otra, llegar a acuerdos bipartitos (gobierno-sociedad civil) en relación con determinadas políticas sociales.

En efecto, el PNUD llevó a cabo una serie de consultas previas al encuentro con el Presidente de la República así como con los principales dirigentes de las organizaciones políticas y sociales panameñas con vistas a conocer cuales eran las expectativas en relación a los resultados del Encuentro. En términos generales se percibió un **marcado interés por debatir la posible institucionalización del diálogo político y social** que se había dado en Bambito I y II. Si bien la mayoría de las organizaciones consideraba que en este tercer encuentro no era posible debatir en profundidad propuestas de política de Estado sobre los temas de la agenda acordadas en Bambito I, sí se deseaba que se pudieran analizar y consensuar los grandes objetivos que la República debería alcanzar en relación a dichos temas, así como debatir aquellas propuestas concretas y específicas que en relación a dichos objetivos y temas pudiesen presentar las organizaciones participantes. En base a estas consultas y resultados, el PNUD elaboró una propuesta de agenda de discusión.

Sin embargo, los objetivos perseguidos resultaban contradictorios con el ambiente político que se vivía en ese momento, con un Gobierno recién elegido, que comenzaba a tomar decisiones relacionadas con su propia agenda partidista y dentro de su propio estilo de gobernar; una oposición política que todavía no se había recuperado del trauma de la derrota electoral; una propuesta de diálogo ambigua y confusa, primero porque se pretendía «institucionalizar el diálogo político para hacer de él un proceso permanente y administrado por las propias organizaciones políticas y sociales» en una coyuntura poco propicia (inicio de un nuevo gobierno). En efecto, en su discurso en Bambito III, el nuevo Presidente de la República, Ernesto Balladares, realizó una reflexión sobre la institucionalización de los mecanismos de diálogo y consulta. En palabras suyas, «la obligatoriedad legal de realizar consultas, cuando no hay carácter vinculante, terminan por constituirse en obstáculos para la toma de decisiones y por lo tanto no pueden garantizar una consulta eficaz. El país cuenta con muy valiosos instrumentos de consulta a los que pocos han recurrido, como son los organismos de gobiernos locales, que usualmente están más cerca del sentimiento mayoritario de los grandes entes burocráticos. De la misma manera que en el gobierno, muchas veces he encontrado en los gremios opiniones de extraordinario valor y que no coinciden con las posiciones institucionales. Cuando hay verdadera disposición de consultar, entre menos formalidades existan, más fecundo resulta el diálogo. Por otra parte, la obligación jurídica de realizar una consulta no vinculante

corre el riesgo de transformarse en una formalidad que se cumple por cumplir pero sin trascendencia práctica alguna»⁵.

Estas afirmaciones fueron recogidas con preocupación por algunos representantes políticos durante el mismo encuentro. Camilo Brenes, en representación del Partido Demócrata Cristiano, afirmó: «debo señalar que nos dejó preocupados porque tal vez no entendimos claramente el significado de la elaboración en el discurso anoche, sobre el destino o la obligación que se establece por parte del Estado en estas consultas no vinculantes o hechas de esta manera, porque realmente a muchos de nosotros nos dejó el sabor de que tal vez no hay la voluntad de parte de la administración de prestar buenos oídos y una seria ejecutoria a lo que aquí estamos planteando, y creo que es muy importante que despejemos por lo menos y quede muy claro que no estamos arando en el mar».

Todo ello explica el porqué de la situación de confrontación que se produjo entre la oposición y el Gobierno en lugar de avanzar en una actitud de conciliación. Pero además, como explicaron muchos de los asistentes a la reunión, se optó por una salida tangencial para el Gobierno y los partidos políticos con la aprobación del Pacto de Compromisos para el Desarrollo entre el Gobierno, la Fundación del Trabajo, los representantes de los pequeños y medianos empresarios y las organizaciones mujeres, en lugar de haber entrado a discutir la agenda que se había propuesto.

El resultado de este encuentro fue considerado negativo por las diversas fuerzas políticas, y positivo por trabajadores y empleadores. Por una parte, se produjeron enfrentamientos políticos al presentar Guillermo Endara un anteproyecto de ley para modificar la estructura de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI). El anterior Presidente, Guillermo Endara, había establecido el principio de la no injerencia del Ejecutivo, situación que quiso cambiar Pérez Balladares dando menos independencia al Primer Administrador, que hasta entonces había sido elegido mediante un sistema de concurso. El partido Arnulfista lideró este enfrentamiento, al cual se adhirieron el resto de partidos de la oposición, decidiendo que no firmarían ningún documento con el Gobierno. Este vacío entre gobierno y oposición fue aprovechado por trabajadores y empleadores, que firmaron con el Gobierno el Pacto de Compromiso para el Desarrollo.

Tras pasar un cierto tiempo, el PNUD realizó un proceso de evaluación formal y un «proceso de investigación-acción» que tenía como objetivos analizar los Bambitos, evaluar los resultados, las ventajas, los errores y preparar varios escenarios para realizar un nuevo diálogo nacional. La metodología implicaba revisar los hechos con los propios actores, lo que permitió llegar a las siguientes conclusiones:

- Una alta valoración de éxito sobre los Bambitos I y II.
- Una actitud crítica de los partidos políticos de la oposición sobre el último encuentro Bambito III, así como de los miembros de la sociedad civil sobre el incumplimiento de los acuerdos alcanzados.
- Un ambiente de desconfianza sobre la posibilidad y éxito de una nueva reunión, particularmente, por la falta de claridad en cuanto a la agenda de discusión, los participantes y al rol de los facilitadores en Bambito III.
- Una clara diferenciación entre la necesidad de un diálogo sobre la Agenda de Estado y no sobre la agenda de Gobierno.

⁵ Memoria, tercer Encuentro nacional unidad y desarrollo humano, Bambito III.

-
- La constatación de la diferencia entre el momento político de los primeros Bambitos y el tercero.

En opinión del consultor contratado por el PNUD, la lección que se podía extraer es que mientras no existiese una situación de emergencia política, la desconfianza imperaba entre las partes, y en particular entre los protagonistas políticos. Este hecho quedó en evidencia durante la evaluación cuando todos los actores reclamaban, para una próxima reunión, reglas de juego claras y precisas que evitasen la política suma-cero de ganadores y perdedores. Estas conclusiones permitieron estructurar un modelo totalmente diferente en las futuras reuniones que siguieron a Bambito.

El proceso Panamá 2000: diálogo nacional sobre el Canal de Panamá

Durante el año 1995, y con un nuevo representante en el PNUD, el programa recibió una petición por parte de trabajadores y empleadores de impulsar un nuevo proceso de diálogo nacional, lo cual dio lugar a una serie de consultas para ver si los distintos partidos políticos y la sociedad civil estimaban conveniente o no abrir un nuevo proceso de diálogo y concertación. Tras una ronda de consultas, se llegó a la conclusión de que efectivamente se deseaba abrir una nueva ronda de diálogo, superar las dificultades de Bambito III y separar los temas de la Agenda de Estado de la Agenda de Gobierno.

El PNUD desarrolló una nueva estrategia basada en los resultados de las investigaciones anteriores, en la que se tomó en cuenta los aspectos negativos del ambiente nacional e internacional (la desconfianza); las condiciones existentes del momento político (estabilidad); la demanda de un diálogo sobre la Agenda de Estado; y la exigencia de la transparencia en el manejo del proceso⁶. El modelo pretendía alcanzar cuatro grandes objetivos: crear un ambiente de confianza; solucionar gradualmente las tensiones presentes y futuras, convertir las diferencias en elementos constructivos, y establecer un diálogo franco que permitiera conectar los puntos de la agenda.

El problema central era la desconfianza entre los partidos políticos de la oposición y el Gobierno y con y entre la sociedad civil. Por ello un objetivo principal era crear un ambiente de confianza entre los actores.

Coronado I

La reunión de Coronado I (mayo de 1996) se convirtió en una etapa más, descargada de las tensiones previas y con niveles de confianza mucho mayores que cuando comenzó el proceso. Y en la etapa de ejecución de los acuerdos se resolvió la última tensión de fondo, que fue la incorporación del Partido Arnulfista al debate y a la negociación.

El éxito de Coronado se debió en gran medida al diseño de un modelo basado en los errores que se habían identificado en los Bambitos. El modelo partía de una primera etapa de organización, en la que se seleccionaron los facilitadores (grupo de apoyo), los actores y los mecanismos formales e informales de interrelación.

La segunda etapa estructuró las mesas de los partidos políticos y de la sociedad civil. En el caso de Gobierno, más que una mesa propiamente dicha se definieron los canales de comunicación a través de tres representantes, incluyendo el propio Presidente.

⁶ Para una información detallada del modelo de negociación consultar Solórzano, *op. cit.*, pág. 42.

Pero además, se concretó la elaboración de la agenda de la reunión la cual recogió la demanda del tema central del diálogo, el Canal de Panamá, luego se trabajó la agenda por el grupo de apoyo, que fue enriquecida por las opiniones de los partidos y la sociedad civil y, por último, se discutió lo relacionado con la metodología de la reunión, a efecto de visualizar el número de invitados de pleno derecho y de los invitados especiales; elaborándose para el efecto un reglamento interno de la reunión, el cual fue presentado y discutido con las mesas de los actores.

La fase tres implicó la definición de quién convocaba el Encuentro Panamá 2000, las acciones paralelas a realizar para coadyuvar al éxito del encuentro y lo relacionado con el ambiente de trabajo. Luego de múltiples discusiones se acordó que la convocatoria la hicieran los partidos políticos, que se realizara un taller de información y que el encuentro fuera en Coronado.

En la fase cuatro se definió una estrategia de comunicación; la fase cinco implicó la organización del Encuentro Coronado propiamente dicho: metodología de la reunión, selección del moderador, documentación de apoyo, etc. La fase seis quedó sujeta a los resultados de la reunión, habiéndose implementado una serie de acciones (ver *supra*).

Durante esta reunión se decidió dar mayor importancia a la sociedad civil, integrándose en esta primera etapa, además de la Fundación del Trabajo, la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas y el Foro Mujer y Desarrollo, que había participado en Bambito III, al Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y los sindicatos de Trabajadores del Canal de Panamá, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), el Consejo Ecuménico, el Consejo de Rectores de las Universidades, los grupos académicos, el Consejo Nacional de Cooperativas, la Iglesia Católica y las asociaciones de representantes de los medios de comunicación. En total, en el primer encuentro de Panamá 2000 estuvieron representadas 14 delegaciones de la sociedad civil, que expresaban la opinión unitaria del correspondiente sector.

La preparación de la agenda supuso un largo trabajo de tres meses, siendo sometida a la consideración de los tres sectores, integrándose por los temas: *El Canal del Siglo XXI: los retos del futuro*⁷ y *gobernabilidad: garantía a los usuarios del Canal y la comunidad internacional de estabilidad política y jurídica*.

Elaborada y aceptada la agenda, se convocó la primera reunión a participar en el Encuentro Panamá 2000 el 8 de mayo de 1996. El único ausente a este encuentro fue el Partido Arnulfista, que tenía suspicacias en el tema de la agenda de la gobernabilidad.

En esta primera reunión se estableció la mecánica, el programa y el reglamento interno del Encuentro para discutirlo y aprobarlo con la debida anticipación.

En vista de las suspicacias que se plantearon en el encuentro Bambito III, en relación con la conducción y el desarrollo del evento propiamente dicho, se tomó la decisión de preparar un reglamento interno mínimo que permitiera establecer con claridad las reglas del juego, en donde se contempló lo relativo al papel de los participantes, el moderador, la agenda de la reunión, la composición de las delegaciones, los invitados especiales, las reglas del debate y las resoluciones.

⁷ Dentro de este tema se analizarían las proyecciones de tránsito de largo alcance, el resultado de los estudios de alternativas 1993, inversiones para adecuar la demanda pronosticada y el ensanche de Culebra, cambios tecnológicos y el tercer juego de esclusas.

El 26 de mayo, en el Hotel Coronado Resort cerca de la Ciudad de Panamá, comenzó el encuentro conocido como Coronado, en ausencia del partido Arnulfista. Enseguida el Presidente del Gobierno, en su discurso inaugural, eliminó las suspicacias de que la ley que creaba la Autoridad del Canal se estaba haciendo a escondidas y comunicó a los presentes que se enviaría el anteproyecto a todos los participantes para que pudieran realizar sus observaciones. Afirmó que el Canal no era patrimonio de ningún partido sino de todos los panameños, y criticó por ello la ausencia del Partido Arnulfista en discusiones tan trascendentales para el país. Su Gobierno asistía al Encuentro Panamá 2000 con un espíritu abierto, dispuesto a recoger las recomendaciones que saliesen del encuentro e incorporarlas, si fuera el caso, al anteproyecto de ley que se presentaría a la Asamblea Legislativa o a considerarlas en el estudio de alternativas que se adelantarían.

Durante el encuentro se establecieron tres grupos de trabajo para cada uno de los temas de la agenda, cuyos trabajos dieron lugar a la declaración final *Visión Nacional «Panamá 2000... y adelante» Visión del futuro, compromiso del presente*, compuesta por una parte declarativa general y una particular de compromisos puntuales.

En la primera parte se asienta una visión de largo plazo, en donde los participantes expresan su voluntad de alcanzar objetivos estratégicos para el desarrollo nacional, resolver los temas de la Agenda de Estado, consolidar el estado de derecho y profundizar en la gobernabilidad democrática.

La segunda parte se refiere al compromiso del país con la obligación de administrar de manera más efectiva el canal, garantizar la exclusión de los intereses de política partidista o sectorial, en las decisiones correspondientes a la autoridad del Canal de Panamá, el nombramiento con base en capacidades, méritos y probidad de los miembros de la junta directiva de la autoridad del Canal y el/la del administrador y subadministrador del Canal.

Además, en el documento se establecía el compromiso de realizar elecciones de conformidad con el calendario constitucional vigente, la preservación del patrimonio ecológico y la necesidad de celebrar encuentros a la mayor brevedad posible destinados a considerar:

- el anteproyecto de ley de la autoridad del Canal de Panamá;
- el plan general de uso de suelos;
- el plan regional de la autoridad de la Región Interoceánica.

Así como la conversión y reutilización de las bases militares; el interés de participar activamente en el Congreso Universal del Canal de Panamá (ver *infra*), programado para septiembre de 1997 y propiciar un foro permanente de diálogo interactivo y de debate nacional sobre el Canal.

En general, cada una de estas actividades significó un esfuerzo por parte de los participantes en el diálogo y la negociación, que superó el discurso y resultó en importantes acuerdos para el proceso de transmisión del canal.

Coronado II

Encuentro sobre el Congreso Universal del Canal

Este compromiso resultaba menos complicado de cumplir por el hecho de existir una voluntad de colaboración por parte del organizador del Congreso y porque el debate estaba

dirigido a buscar formas de colaboración de los partidos y la sociedad civil con el Congreso.

El 29 de julio se inició un encuentro, primer contacto formal entre los organizadores del Congreso, los actores nacionales para discutir lo relacionado con el Congreso Universal del Canal de Panamá. Lo más importante de esta reunión fue el establecimiento de un contacto directo entre los organizadores del evento y las fuerzas sociales y políticas del país, el respaldo al esfuerzo preparatorio y las sugerencias en cuanto a contribuir a consolidar la confianza en la capacidad administrativa y política del gobierno y pueblo panameño en el manejo eficiente del canal.

Encuentro sobre la ley de autoridad del Canal

El segundo punto de los acuerdos alcanzados en el mes de mayo implicaba discutir un tema delicado política y técnicamente por su especial contenido, y decisivo por su implicación en la administración futura del canal. El anteproyecto de ley de la autoridad del Canal regulaba el marco jurídico de lo que sería la administración canalera panameña a partir del año 2000.

El anteproyecto de ley era el resultado del trabajo de la Comisión de Transición del Canal, dirigida por el excanciller y secretario de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Democrático, Dr. Jorge Eduardo Ritter, quien además participaba en el grupo de apoyo.

Acorde con lo señalado por el presidente de la República en el discurso de inauguración del Encuentro Panamá 2000, el anteproyecto de ley se distribuyó al final del mismo y se publicó en la prensa. Esta versión se encontraba aún sujeta a discusión con la Administración del Canal, la Autoridad de la Región Interoceánica y el Sector Sindical de los Trabajadores del Canal.

El objetivo general era realizar un amplio debate a nivel nacional sobre el anteproyecto de ley entre la sociedad civil, los partidos políticos y el Gobierno, previamente a su presentación al Gabinete del Gobierno, para que la iniciativa de ley llegara a la Asamblea Legislativa en forma totalmente concertada.

Tras los trabajos en grupo alrededor de ciertos temas, las propuestas, sugerencias y aportes quedaron plasmados en el Acta de la Sesión del Grupo de Apoyo de fecha 15 de agosto de 1996. Los días 25, 26 y 27 de agosto de 1996 se convocó una segunda reunión en la que participaron los delegados de los partidos políticos, la sociedad civil y el Gobierno para analizar, discutir y concertar el anteproyecto de ley de la autoridad del Canal. Durante este encuentro se incorporaron 31 de los 34 consensos del Coronado II.

Encuentro de análisis y discusión del plan general de uso de suelos y plan regional de la autoridad de la Región Interoceánica: Coronado III

Finalizado el Encuentro relacionado con el anteproyecto de ley del Canal, se inicio el trabajo de discusión de los Planes general y regional de uso de suelo de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI).

El debate de los planes presentados ofrecían gran dificultad por el enfoque estrictamente técnico que ofrecían y en el cual eran presentados. La filosofía del Plan propiamente dicha no aparecía, sino un número de mapas de diferentes regiones que componen la ruta de la región interoceánica. A pesar del ofrecimiento de discusión realizado por el Presidente en el marco del primer Encuentro Panamá 2000 en el sentido de que el Gabinete no entraría a discutir ninguna de estas dos leyes sin un proceso previo de

amplia discusión, el enfoque de los técnicos y algunos profesionales del ARI era negativo en cuanto a la realización de un debate de esta naturaleza, pensando que muchos de los representados en este encuentro carecían de legitimidad por representar minorías, y estaban más inclinados por iniciar una discusión con partidos políticos, intelectuales y empresarios, quienes, a su juicio, conocían el tema.

Los días 22, 23 y 24 de septiembre de 1996 se realizó el encuentro propiamente dicho, denominado *Coronado III*. Se plantearon tres talleres de análisis previos sobre los aspectos económico-sociales, de la cuenca y el medio ambiente y de desarrollo urbano.

De todos los encuentros realizados en el marco de Panamá 2000, Coronado III fue el más difícil y polémico, pues enfrentó a defensores de muy diversas corrientes de pensamiento sobre una serie de asuntos de tipo económico, incluyendo opiniones diversas sobre las competencias de las agencias gubernamentales, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de los planes, su ejecución y revisión periódica. A pesar de la fuerza del debate y de la complejidad de los temas tratados y contrariamente a los pronósticos negativos se llegó a un acuerdo que quedó plasmado en la declaración final, en donde se recoge el resultado de la declaración, en donde se manifiesta «aceptar los planes regional y general de uso de suelos que nos han sido presentados con las recomendaciones generales y específicas que se formulan a continuación...» señalando una serie de recomendaciones de singular trascendencia tomando al ser humano como centro y objetivo del desarrollo social y económico de la Región Interoceánica, los intereses de los habitantes de dicha región, la ecología y el medio ambiente, y la protección adecuada y ampliación oportuna del canal de Panamá.

El resultado del encuentro resultó altamente positivo, se aprobaron los planes y se aprobó la ley que debía enviarse al Gabinete y posteriormente a la Asamblea Legislativa. Pero sobre todo «este encuentro permitió un diálogo más profundo entre los participantes, entre las instituciones y por qué no decirlo entre los dirigentes sociales, políticos y gubernamentales, que ha terminado de crear un ambiente de confianza fundamental para el fortalecimiento democrático⁸.

Este encuentro cerró parcialmente el Proceso Panamá 2000. La discusión respecto al tema de la conversión y reutilización de las bases militares siguió abierto durante un tiempo. El proceso de reversión de los bienes del canal, que incluyen las bases, fue legitimado por un amplio consenso de la sociedad panameña.

Resultados de la experiencia

Desde la perspectiva de los actores

La experiencia demostró el peso político que puede tener la sociedad civil⁹, en la medida en que se organicen, superen sus diferencias ideológicas y traten de comprender la pluralidad de pensamiento que expresan los múltiples intereses que conviven en el ámbito no público de la sociedad. En el marco de los encuentros se organizó la Asamblea de la Sociedad Civil, que supuso un primer esfuerzo por consolidar su propio espacio en el país.

⁸ Ligia Elizondo, «Coronado III: un peldaño geométrico más», Panamá: La Prensa, domingo 6 de octubre, pág. 42, A, citado en Solórzano.

⁹ Tanto en el primer Panamá 2000 como en los siguientes, participaron 14 representaciones de la sociedad civil: Foro Mujer y Desarrollo, CONATO, la Fundación del Trabajo, Sindicato de Trabajadores Canaleros, CONAPIP, Consejo Ecuménico de Iglesias, Iglesia Católica.

En el ámbito de la política, se demostró la posibilidad real de poder dialogar sobre temas de interés nacional, de la Agenda de Estado, lo cual no excluye la posibilidad también de diálogo y concertación con la Agenda de Gobierno.

Desde la perspectiva gubernamental, Panamá 2000 demostró que cuando un gobierno es serio, se encuentra con una oposición seria, que cuando un gobierno plantea con madurez un debate, sin cartas escondidas, es posible encontrar una oposición abierta y receptiva para asumir su responsabilidad. La actitud franca del Gobierno panameño encontró una actitud franca de la oposición. Pero por otro lado también mostró las ventajas de ir construyendo políticas de Estado, que como en el caso de Panamá solamente son posibles en la medida en que se constituyen con base en grandes consensos para enfrentar y quienes puedan dudar de la seriedad y madurez de Panamá.

Destacó asimismo el importante papel del PNUD y su utilidad en el ámbito de la política al servicio del país.

En cuanto al proceso

Aplicación de una metodología correcta, que borró cualquier duda de manipulación.

- la importancia del liderazgo asumido por una dirección y por las personalidades integrantes del grupo de apoyo;
- el papel decisivo que tuvo la participación activa de los medios de comunicación como parte de la sociedad civil y a lo largo de todo el proceso como informadores y creadores de opinión;
- la fuerza moral de la declaración que logró romper con las resistencias que aún después de la realización del primer encuentro seguían existiendo en diferentes sectores participantes en el mismo;
- el objetivo de crear una cultura democrática únicamente es posible alcanzarlo con base a una demostración efectiva de su funcionamiento. En sociedades que han vivido largas experiencias autoritarias, el conjunto de la sociedad observa con mucho mayor atención el quehacer del liderazgo nacional, tanto político como social;
- en ese sentido, resulta muy importante demostrar la responsabilidad de la clase dirigente en la forma de enfrentar los problemas del conjunto de la sociedad y, sobre todo, mostrar el respeto al cumplimiento de los acuerdos alcanzados;
- el proceso vivido en Panamá a lo largo de 1996 permitió ir reafirmando paso a paso esa responsabilidad, pero sobre todo en el difícil momento de someter a discusión puntos delicados como la ley de autoridad del Canal y los Planes de la Región Interoceánica.

*Visión Nacional 2020*¹⁰

Otro gran proceso de diálogo y concertación social entre la sociedad civil, los partidos políticos y el Gobierno de la República, de nuevo facilitado por el PNUD, fue el proceso Visión 2020, en el cual el objetivo central fue definir una imagen-objetivo del país en el año 2020. El éxito de los encuentros de Coronado constituyó un antecedente importante para el nacimiento de la idea de repensar el país entre todos, tomando en cuenta cuatro

¹⁰ La información contenida en esta sección está extraída del documento «Visión Nacional 2020, Repensando el país», anexo 1, PNUD, Panamá, 1998.

aspectos de profunda incidencia en el devenir histórico de la nación: la toma de conciencia de la dinámica del cambio que vive el mundo, el traspaso del Canal, sus bienes y áreas aledañas de manos norteamericanas a manos panameñas, el esfuerzo panameño para consolidar el sistema democrático y la firme convicción para alcanzar mediante el diálogo acuerdos a medio y largo plazo entre los actores nacionales.

Uno de los subproductos más importantes de esa experiencia fue visualizar desde diferentes perspectivas el significado de la responsabilidad de administrar el Canal de Panamá y los beneficios que conlleva para el país, lo cual condujo a pensar en la importancia de abrir un diálogo amplio sobre el Panamá del futuro.

La idea anterior se concretó en una reunión sostenida el 2 de mayo de 1997 entre la Asamblea de la Sociedad Civil y la Sra. Ligia Elizondo, Representante Residente del PNUD, en la que se estableció la voluntad de impulsar un diálogo que permitiera elaborar una visión de la nación en el largo plazo. Era necesario fijar grandes objetivos nacionales que permitieran fijar un rumbo de desarrollo y modernidad para el país. El Gobierno de la República manifestó su respaldo a dicha iniciativa.

No se trataba de elaborar un plan de gobierno a largo plazo que de antemano pudiera suponer diferencias ideológicas, sino rescatar el legítimo papel de los partidos políticos en un sistema democrático que les otorgaba el derecho a la alternancia en el poder y la legitimidad de impulsar políticas de gobierno sustentadas en el voto de la mayoría.

Durante una deliberación en un seminario taller realizado el 11 de junio de 1997, con la participación de la sociedad civil y los partidos políticos, se llegó a una serie de conclusiones, tras las cuales se pidió a centros académicos, universidades y especialistas y profesionales la elaboración de una propuesta para ser sometida a la aprobación de la sociedad civil, los partidos políticos y el Gobierno.

El debate sostenido entre los delegados de los centros académicos y los intelectuales mencionados permitió llegar a la conclusión de que Visión Panamá 2020 debería sustentarse en cinco elementos claves: institucionalidad democrática, autodeterminación, desarrollo económico, equidad y sostenibilidad.

Tras ello, se consideró importante realizar un ejercicio de planificación estratégica (METAPLAN) con los representantes de los partidos políticos y la sociedad civil para establecer las fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y los objetivos estratégicos de la Nación, sobre la base de la opinión individual y de conjunto de los participantes.

Para hacer realidad esa visión a largo plazo se establecieron de común acuerdo metas y objetivos operacionales y el compromiso de hacerlos realidad.

Los foros de gobernabilidad

Otra experiencia de diálogo social nacional tuvo lugar en 1999 por invitación de la UNESCO, el CONEP, la Universidad de Santa María la Antigua (USMA) y de la OIT. El Foro sobre gobernabilidad y políticas de Estado contó con la participación de 100 representantes de organizaciones gubernamentales, de la iglesia y de organismos no gubernamentales, así como destacados miembros del mundo empresarial, político y educativo de Panamá.

Este encuentro tuvo como objetivo ofrecer un espacio para la reflexión y la búsqueda de consensos básicos en el contexto panameño, acerca de las acciones necesarias para fortalecer y profundizar la democracia y contribuir al desarrollo humano compartido sustentable. Se trataron igualmente temas como la transparencia en el manejo de los asuntos públicos y la modernización del Estado, los aspectos del ejercicio de la ciudadanía

mediante la participación responsable y la utilización del diálogo como instrumento de negociación y avance cultural, social y político.

Como parte del programa se llevaron a cabo cinco conferencias seguidas de sus respectivos períodos de discusión así como dos sesiones de trabajo y una plenaria con los asistentes del foro, con la finalidad de lograr un fluido intercambio de opiniones y sugerencias, planteamientos y propuestas.

Los participantes señalaron el siguiente conjunto de recomendaciones y conclusiones:

- fomentar la activa participación de las autoridades nacionales, municipales, de las organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, comunales y empresariales en la planificación, elaboración y aplicación de políticas a favor del desarrollo del país;
- promover el diálogo en la formulación de políticas en todos los niveles del Gobierno, incrementar las medidas para la erradicación de la corrupción y asegurar de esta manera la transparencia, eficiencia así como la participación de todos los actores sociales en las decisiones sobre el manejo de los recursos públicos;
- facilitar a fomentar la participación auténtica y activa de todos los grupos sociales, en especial los grupos excluidos, como las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas, en el proceso de adopción y ejecución de decisiones como requisito indispensable para lograr un desarrollo sostenible;
- promover el respeto de la dignidad humana, la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres mediante el cambio de actitudes e igualdad de oportunidades;
- reconocer que el desarrollo social es un fin común en el que deben participar los Estados, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y toda la sociedad en general;
- fomentar una mayor participación del sector privado en el desarrollo social.

El diálogo nacional

A la hora de escribir este informe, tres importantes procesos de diálogo social se estaban llevando a cabo en el país: el llamado diálogo nacional, que se lleva a cabo entre el gobierno, la oposición y las organizaciones de trabajadores y empleadores; el diálogo sobre la reforma de la Caja del Seguro Social, involucrando un gran número de actores, como se verá posteriormente; y un diálogo social por la educación.

En cuanto al primero de ellos, está centrado en la reactivación económica del país y aunque la invitación a participar se extendió inicialmente únicamente al PRD, también participa en las reuniones un representante del Partido Popular. También contribuyen al diálogo los trabajadores a través de CONATO y los empleadores a través de CONEP. El Partido Revolucionario Democrático (PRD) designó al secretario general, Martín Torrijos y a su presidenta, Balbina Herrera, para participar en el diálogo.

El sector opositor fue el primero en presentar su propuesta denominada «Consideraciones del PRD en torno al entendimiento nacional», en la que plantea como temas para el diálogo la reactivación económica, la modernización del Canal y la seguridad ciudadana. El Gobierno, por su parte, en el documento «Bases para la búsqueda de un consenso nacional para lograr el desarrollo económico sostenido», centró su propuesta en el aspecto financiero y fiscal como vía para encontrar soluciones a los problemas estructurales de la economía panameña. Basados en estas propuestas, los representantes del Gobierno, la oposición, el sector empresarial y laboral intentan llegar a un consenso de

propuestas concretas para solucionar los problemas del país, y en especial los relacionados con la economía. El diálogo nacional está apoyado por una comisión técnica de diálogo, que preside el Viceministro de Economía. En esta comisión se establece la metodología de trabajo y se analizan las propuestas presentadas por los diversos sectores.

Un tema que se ha mostrado básico en las discusiones ha sido el uso a dar al Fondo Fiduciario para el Desarrollo, formado por unos 1.200 millones de dólares procedentes de las privatizaciones y regulado por la ley 22 aprobada en el 2000. La discusión se centraba en el uso que se debía hacer de esos fondos, que, de acuerdo con el Gobierno producían un rendimiento muy bajo, y la reforma de la ley. Finalmente, uno de los primeros resultados del diálogo nacional fue un acuerdo alcanzado el 22 de noviembre para reformar la ley que creó el FFD.

A pocas horas de lograr este acuerdo, sin embargo, el CONATO amenazó con retirarse de la mesa de diálogo si las decisiones en la mesa no se tomaban por el consenso que se había establecido al inicio y que, según la organización trabajadora, había sido sustituido por «consenso mayoritario». CONATO exigía que el 70 por ciento de los fondos fiduciarios se destinen a financiar obras que generen empleo, mientras que la alternativa apoyada por otros sectores era el pago de parte de la deuda externa panameña.

Otros consensos alcanzados por el diálogo nacional fueron limitar la capacidad de endeudamiento del Estado, limitar el crecimiento del gasto público, usar las áreas revertidas para financiar obras de infraestructura y reformar la ley del FFD.

El diálogo nacional por la educación

Con la participación de Belisario Betancur, ex presidente de Colombia, como moderador, en octubre de 2001 se inició la segunda fase del diálogo nacional por la educación, en la que tendrá lugar un proceso de divulgación de información sobre la realidad educativa del país.

El PNUD ha actuado como entidad facilitadora del proceso a petición de la Presidencia de la República y organizado una serie de conferencias, paneles de discusión y mesas de trabajo en las que los participantes del diálogo reciben información e intercambian opiniones sobre la situación de los centros educativos del país, las demandas de la población, la realidad de los docentes y estudiantes, entre otros temas.

Para el representante de la Asociación de Profesores, el diálogo había sido hasta ahora una experiencia muy positiva porque todos los sectores estaban participando en el proceso.

Diálogo social por el seguro social

Un importante proceso de diálogo nacional comenzó en abril de 2001, organizado por el PNUD a petición de la Presidencia de la República, Doña Mireya Moscoso, sobre la reforma de la Caja del Seguro Social (CSS).

La CSS es la institución más grande del país. Maneja una cuarta parte del presupuesto nacional con sus 20.000 empleados y tiene cerca de 800.000 afiliados. Una importante característica de la Caja es que está regida por una junta directiva en la que tienen representación los gremios empresariales y de trabajadores y otros grupos de interés, como pensionados y jubilados. La junta directiva es la encargada de definir metas y objetivos, y tiene la facultad de orientar y vigilar el funcionamiento de la institución, elaborar y reformar los reglamentos así como ajustar la estructura administrativa. Su principal función es definir los objetivos en materia de salud y seguridad social a corto, medio y largo plazo.

Cada gremio representado en la junta del seguro tiene la potestad de presentar una terna de candidatos para la dirección de la entidad, que es escogido por el/la Presidente/a de la República y sometido a la Asamblea Legislativa para su consideración.

Durante el año 1997 y parte de 1998, la OIT realizó un estudio sobre la situación financiera y actuarial de la CSS, que fue entregado a los actores sociales en junio de 1998 y que debía haber servido de base para reformar la ley de esa institución. Durante la realización del estudio, se estableció un grupo de contacto y seguimiento, formado por representantes de CONEP, CONATO y el Gobierno. Este grupo se encargó de consensuar los datos que serían suministrados a la OIT para sustentar el modelo estadístico utilizado. El estudio concluía que para que el sistema fuera sostenible en el tiempo hacía falta realizar una serie de reformas y realizó una serie de recomendaciones que fueron muy mal recibidas por el sector trabajador, que consideraba que estas recomendaciones estaban fuera del mandato que se le había otorgado a la OIT.

A pesar de este negativo recibimiento del estudio por el sector trabajador, la información contenida en él referente a la insostenibilidad del sistema ha sido una de las grandes preocupaciones de los actores sociales, y por ello, la Presidencia de la República solicitó al PNUD la organización de un diálogo social con el fin de analizar los problemas de la caja y acordar una posible reforma.

Desde la Presidencia ya se había realizado un intento anterior de analizar la situación de la Caja con la creación de una Comisión de alto nivel por decreto ejecutivo¹¹, pero CONATO había renunciado a participar por considerar que el sector trabajador no estaba suficientemente representado. Los trabajadores afirmaron que existía un acuerdo con la Presidenta de la República de nombrar a tres representantes de las organizaciones sindicales, tal como ocurría en la comisión de contacto y seguimiento.

La Comisión Presidencial estaba integrada por 12 miembros: cinco ministros, el director de la CSS, el contralor de la República, y un representante de los empleadores, un representante de la COMENENAL, un representante de la Federación Nacional de Jubilados y Pensionados, un representante de la sociedad civil y un representante de los trabajadores. De acuerdo con los trabajadores, la designación de cinco ministros de Estado y un representante del sector de los empleadores apuntaba a fortalecer la posición del sector gubernamental para impulsar los cambios que iban en contra de los trabajadores, pero que si se concretaban esos cambios se haría sin la participación de la clase obrera.

La propuesta de aumentar el número de miembros en esta comisión de alto nivel fue respaldada por los gremios empresariales integrantes de la Fundación del Trabajo que, mediante una carta aprobada en el Consejo de Síndicos, solicitó tres participantes tanto del sector empleador como del trabajador. La carta estaba firmada por los dos copresidentes de la fundación (empleador y trabajador) además de representantes del Sindicato de Industriales de Panamá, la Cámara de Comercio, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) y respaldada por, entre otras organizaciones, la CNTP y la CTRP.

Como alternativa a esta Comisión, el PNUD aceptó organizar un proceso nacional y participativo para analizar la reforma de la Caja. La primera etapa del proceso comenzada en abril de 2001 consistió en una ronda de consultas con los sectores directamente involucrados en el tema de seguridad social. La idea era establecer primero los temas a discutir, la metodología de trabajo y, de forma tentativa, el calendario y la metodología de trabajo. Se esperaba que todo el proceso no durase más de un año. Además, durante esta etapa se constituyó un grupo de apoyo del proceso, que se reunió por primera vez el 7 de

¹¹ Decreto ejecutivo núm. 335 de 24 de noviembre de 2000.

junio de 2001, y el cual se reuniría semanalmente para discutir temas de importancia para el proceso.

Durante el mes de agosto, se realizó una etapa informativa compuesta por cuatro talleres y una reunión de cierre, destinados a suministrar información sobre los cuatro programas de la Caja del Seguro Social: Invalidez, Vejez y Muerte; Enfermedad y Maternidad; Riesgos profesionales y Gestión y Administración. A partir de lo que se llamó «homologación de la información», los talleres buscaban lograr entre los participantes del diálogo una plataforma común de información sobre la realidad y percepción que se tiene de la Caja del Seguro Social y los cuatro programas.

La metodología establecida en los encuentros contemplaba la presentación de la información por los funcionarios de la Caja del Seguro, complementada por intervenciones de invitados especiales que no tenían el carácter de participantes en el diálogo. Al final de cada taller se hizo un resumen de lo presentado para que sirviese como material de referencia para la reunión de cierre, de una duración de día y medio. El PNUD estableció asimismo un reglamento para el desarrollo de los talleres, asignando las tareas del moderador y limitando el tiempo para las intervenciones de los participantes.

La reunión de cierre, de día y medio de duración, que se consideró el primer encuentro del proceso de diálogo social, tuvo la intención de explorar las opiniones y expectativas de los participantes sobre los temas que trataría el proceso mediante la realización de talleres FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Se pretendía identificar, en grupos de trabajo, las fortalezas y debilidades de la Caja del Seguro Social y definir cuáles eran los temas y propuestas a ser abordados en las mesas de trabajo en el proceso de diálogo. Los participantes de este primer encuentro se registraron en uno de los cuatro grupos temáticos para abordar cada uno de los cuatro programas.

Estos cuatro grupos temáticos han seguido reuniéndose semanalmente con la participación de 29 organizaciones en cada una de las mesas de trabajo. Entre otras, se encuentran presentes representantes de CONATO, de CONEP, representantes del Gobierno, de la junta directiva de la Caja; representantes de la Asamblea Legislativa y de los partidos políticos Solidaridad, Partido Popular, el Partido Arnulfista, y el Partido Liberal Nacional; la Asociación de Educadores, el Consejo de Rectores, los Consejos Comunitarios de Seguridad Social, la Confederación Nacional de Jubilados y Pensionados, la Asociación de Pensionarios de Riesgos Profesionales, la Cámara de Comercio, la Asociación para la Pequeña y Mediana Empresa (APEMEP), la Asamblea de la Sociedad Civil, el Foro Mujer y Desarrollo, o el Movimiento Nacional de Rescate de la Soberanía (MONADESO).

Para el buen desarrollo del diálogo ha habido que hacer frente a una serie de problemas, comenzando por la falta de confianza de los participantes en el proceso y la fuerte disparidad de intereses. La posible privatización de algunos servicios médicos y la reducción del número de participantes en el diálogo mantuvo en vilo a los participantes, y sobre todo al sector trabajador. El moderador del diálogo, Eduardo Stein, indicó que uno de los factores que dispararía la desconfianza sería la buena información que debía darse en torno al tema de la CSS. Otro de los factores que dificulta el diálogo, y sobre todo el avance de la mesa de Invalidez y Muerte, es el carácter claramente técnico de las discusiones y la necesidad de verificar con instrumentos actuariales cada propuesta.

3.2. Instituciones para el diálogo social

La Fundación del Trabajo

La Fundación del Trabajo (FUNTRAB) es uno de los pocos ejemplos existentes de diálogo bipartito institucionalizado en América Latina. La Fundación es una asociación social sin ánimo de lucro, que está integrada por las principales organizaciones sindicales y empresariales.

La Fundación fue creada en noviembre de 1992 como resultado de unas conversaciones entre empleadores y sindicalistas para hacer frente de forma conjunta al programa puesto en marcha por el Gobierno de Guillermo Endara a principios de los años 1990 y la percepción conjunta de que ambos sectores no estaban preparados para competir en un mercado más abierto. En 1991 comenzaron a aglutinarse empleadores y sindicalistas y se firmó un pacto de compromiso atacando las políticas del gobierno, pacto que dio lugar a la posterior creación de la Fundación el 3 de noviembre de 1992.

La Fundación supone una mesa de diálogo permanente del sector productivo, entre los gremios sindicales y empresariales. Está integrada por las organizaciones sindicales reunidas en el CONATO y las organizaciones empresariales reunidas en el CONEP. El sindicato de construcción CONUSI, firmante junto con la cámara de la construcción del único acuerdo colectivo sectorial firmado en Panamá, no forma parte de la Fundación. Tampoco están representados los empleados públicos, lo cual, según algunos actores, pareciera favorecer a la Fundación en el sentido de que la contraparte empleadora, el Gobierno, de acuerdo con los estatutos de la institución, tendría derecho a ejercer su participación. Pero los directivos de la Fundación han planteado que la contraparte del FENASEP podría ser incluso una entidad municipal, con lo cual se mantendría la paridad y se ampliaría su representatividad.

Sus objetivos específicos, tal y como figuran en sus estatutos, son promocionar la generación de empleo, fomentar el desarrollo integral de los recursos humanos, principalmente a través de programas educativos y sociales, estrechar las relaciones y entendimiento en todos sus niveles entre los sectores productivos del país y contribuir al desarrollo económico y social del país mediante el cumplimiento de esos objetivos.

La organización cuenta con una junta directiva (Consejo de Síndicos) que está estructurada de manera paritaria por dos co-presidentes, dos vicepresidentes, dos cosecretarios, dos cotesoreros y dos covocales, y los respectivos suplentes. Una característica interesante del Consejo de Síndicos es el proceso de elección de sus miembros: el sector laboral elige de entre los representantes empresariales las personas que ocuparán los cargos de presidente conjunto, vicepresidente conjunto, tesorero conjunto y secretario conjunto y los representantes del sector empresarial eligen de entre los miembros del sector laboral los mismos cargos. Es decir, los trabajadores eligen a los cargos directivos empleadores, y los empleadores eligen a los cargos directivos trabajadores de entre una lista proporcionada cada uno de los grupos.

Las decisiones se asumen de manera colegiada, y es nula toda acción individual de los cargos de la junta directiva. En las reuniones de la junta directiva se cuenta siempre con invitados, no sólo de las organizaciones integrantes sino también de otros sectores. El Consejo de Síndicos se reúne cada 15 días para discutir una agenda abierta a cualquier tema propuesta por los sectores participantes.

Objetivos, agenda y programa de trabajo: el problema de la financiación

La agenda de trabajo acordada inicialmente e incluida en los estatutos, comprendía:

- organizar una bolsa de empleo mediante el registro de la oferta y demanda laboral, ofreciendo el servicio de información a la comunidad panameña, sin fines de lucro;
- desarrollar programas de formación técnica que contemplase la educación práctica y contribuyese a la preparación de los recursos humanos capaz de aprovechar eficientemente los recursos naturales;
- promover la creación de una universidad laboral que permita el acceso de los obreros a las aulas utilizando, entre otros, modernos sistemas de educación a distancia;
- implementar un sistema de arbitraje directo que facilitase solución de diferendos, contribuyendo a mantener el ambiente que requiere un sano dinamismo económico. Paralelamente, se trabajaría en la solución de los conflictos acumulados actualmente en las juntas de conciliación y decisión;
- realizar misiones conjuntas al extranjero de empleados y empleadores, orientadas a promover la inversión que cree fuentes de empleo productivo, en condiciones de justicia social;
- iniciar los estudios sobre la creación de un banco del trabajador que facilite la ejecución de programas de desarrollo humano sobre la base del autofinanciamiento.

A pesar del establecimiento de estos objetivos en la agenda inicial, en el informe anual del año 2000 se señala que su naturaleza es a largo plazo, por lo que no es posible darles cumplimiento en el plazo de un año. En efecto, los proyectos actuales en los que trabaja la Fundación son la bolsa electrónica de trabajo accesible a través de Internet ¹², el Plan de formación e inserción laboral para la República de Panamá, la difusión del modelo de la Fundación del Trabajo y la bolsa electrónica de trabajo a los países de América Latina y el Caribe y el apoyo al sector productivo en la prevención del ITS/VIH/SIDA en Panamá.

Como se observa, los planes de trabajo de la Fundación se desvían de la agenda establecida inicialmente: el arbitraje particular, la creación de la universidad laboral, la creación del banco del trabajador o la generación de empleo son todavía anteproyectos, a la vez que el programa fundamental de la Fundación es el apoyo al sector productivo en la prevención del ITS/VIH/SIDA. Esto parece venir explicado por la dificultad de la Fundación de disponer de recursos humanos y financieros permanentes para lanzar y dar seguimiento a una agenda inicial ambiciosa. De hecho, el programa de trabajo parece depender en gran medida de las prioridades de los organismos que proporcionan fondos y material a la Fundación, como el SIECA o el PASCA.

El grueso del presupuesto de la Fundación proviene del Ministerio de Trabajo. Los fondos se otorgan en respuesta a una petición que la Fundación efectúa anualmente, que supone aproximadamente el 5 por ciento del seguro educativo ¹³, unos 100.000 dólares anuales. No existe ningún acuerdo que establezca seguridad de continuidad en el

¹² www.funtrab.org/bolsas1.htm.

¹³ El seguro educativo es un fondo para la educación de los trabajadores financiado por un impuesto deducido directamente de todas las planillas de los trabajadores.

financiamiento, el aporte del Gobierno depende «únicamente de su buena voluntad», tal como lo manifiestan fuentes de la misma Fundación. Para hacer frente a este problema, la organización ha creado una comisión con el objetivo de hacer una propuesta al Gobierno para que emita una ley que otorgue un porcentaje fijo del seguro educativo a la Fundación de forma regular todos los años.

Es precisamente la inseguridad financiera una de las mayores debilidades de la Fundación, pues obliga a la institución a elaborar sus programas de trabajo siguiendo las prioridades temáticas de los organismos que proporcionan financiación, como la PASCA, el SIECA o el BID, y que no forman necesariamente parte de las prioridades de la Fundación. Como ejemplo, durante el año 2000 una de las principales actividades de la Fundación fue el «Proyecto apoyo al sector productivo para la prevención del VIH/ITS/SIDA», consistente en la capacitación para la prevención y el control del VIH/SIDA, parte del Proyecto acción SIDA de Centroamérica, PASCA, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID/G-CAP). PASCA administra un fondo de un millón de dólares en donaciones para ONGs centroamericanas que trabajan en la lucha contra el SIDA.

Otro de los acuerdos de colaboración a los que se llegó en el año 2000 fue con el PROALCA/SIECA¹⁴. SIECA está desarrollando un programa de modernización de los mercados laborales con un componente de diálogo social. En el marco de este programa, se contrato a la Fundación del Trabajo el pasado año para ejercer de «asesora nacional de diálogo social», con las funciones específicas de asesorar al Ministro sobre desarrollo de programas de diálogo social en el país, elaborar estrategias para implementar sistemas nacionales eficientes de diálogo social por medio del involucramiento de los representantes del Gobierno y otros sectores como empresarios, trabajadores y sociedad civil, o realizar labores de capacitación a funcionarios del Ministerio de Trabajo e integrantes de las comisiones nacionales de diálogo social. La Fundación también trabaja en la elaboración de un estudio sobre diálogo social en Panamá. Este programa incluye asimismo talleres, viajes de estudio, etc.

Los Congresos de pleno empleo

La creación de empleo ha sido siempre una de las preocupaciones centrales de la Fundación, y por ello, una de las actividades más relevantes que organiza cada dos años es el Congreso nacional de pleno empleo, cuya segunda edición tuvo lugar los días 13 al 15 de noviembre de 2000 bajo el lema «Educación para el Trabajo». En esta edición, el Congreso fue inaugurado por la Presidenta de la República, Mireya Moscoso, y clausurada por el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Tras varias jornadas de trabajos en grupo¹⁵ sobre determinados temas, se presentaron una serie de conclusiones, recomendaciones y propuestas acordadas entre los participantes, encaminadas a la búsqueda de soluciones para lograr mayores oportunidades de empleos dignos y decentes. El Ministro se comprometió durante el acto de clausura a analizar las propuestas del Congreso y considerar la posibilidad de instrumentarlas a corto plazo.

¹⁴ La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica centroamericana.

¹⁵ Los temas para los cuales se establecieron trabajos en grupo son: capacitación del sector laboral y empresarial para fortalecer e instrumentar el cambio; nuevos paradigmas para la autogestión de la pequeña y mediana empresa, una alternativa de solución al desempleo; programas educativos y su articulación con las necesidades para el trabajo productivo; y situación y perspectivas del Estado para promover la generación de empleo, frente a la globalización y el desarrollo del país.

Las conclusiones y recomendaciones de este segundo congreso se elevaron a 76, centradas en temas como los programas educativos y el trabajo productivo, el INAFORP, la capacitación al sector laboral y empresarial para el cambio y la micro, pequeña y mediana empresa. El impacto de estas conclusiones y recomendaciones son difícilmente evaluables por su alto número y por el carácter genérico y poco concreto de muchas de ellas (como por ejemplo la petición al gobierno de «formular políticas y programas de inversión y empleo que se basen más en la planificación estratégica y menos en la improvisación», o que «las políticas de fomento de las inversiones se basen en un concepto de equidad social e igualdad de oportunidades sin discriminación étnica, por sexo, política o religiosa»). Pero el verdadero problema es el de la escasa capacidad de la Fundación de dar seguimiento a esas propuestas y los propios acuerdos alcanzados en las distintas experiencias de diálogo.

Tras el Congreso se realizaron en la Fundación dos reuniones de evaluación para extraer las propuestas más relevantes y darle seguimiento con el fin de conseguir los resultados previstos.

La reforma laboral de 1995

La Fundación del Trabajo se vio probablemente debilitada por su fracaso en servir de foro para elaborar una propuesta conjunta ante la reforma laboral de 1995. Tras la llegada del nuevo gobierno del PRD en 1994, se comenzó a plantear una reforma laboral, pidiendo a la Fundación que sirviese de marco para la misma.

Existían componentes para la concertación, pero no se dio debido a una serie de errores. Por parte del Gobierno, se identificaron una serie de temas que, hubiese o no acuerdo, se iban a tocar, lo cual anticipó cómo iba a ser la posición del Gobierno, obligando a los actores sociales a tomar una actitud defensiva. Además, mientras que una parte del sector empresarial concertaba con los trabajadores, otra negociaba con el ejecutivo, y lo mismo ocurría con la parte trabajadora, dando lugar a acusaciones de falta de transparencia y división dentro de cada uno de los sectores. Y mientras que un sector de los trabajadores deseaba participar en el proceso e influir en lo que se pudiese, otro sector (CONUSI, SUNCTRACS) tomó una postura de todo o nada y alentó manifestaciones callejeras que desembocaron en violencia.

Esta falta de consenso en la reforma laboral fue negativo para el diálogo social y dio lugar a la división sindical y al debilitamiento de la Fundación del Trabajo, que perdió su oportunidad de servir como foro de consenso.

La aprobación de la reforma del Código de Trabajo de forma unilateral por el Gobierno en 1995 dio lugar a la formulación de una queja presentada por el CONEP y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) contra el Gobierno de Panamá ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT¹⁶. Las organizaciones protestatarias alegaron que la legislación era restrictiva de los derechos de los empleadores y sus organizaciones. El artículo 493 del Código de Trabajo requiere que el empleador pague los salarios cuando la huelga sea declarada por los siguientes motivos: i) exigir el cumplimiento de un convenio colectivo, de un arreglo directo o de un laudo arbitral en las empresas, negocios o establecimientos donde hubiere sido violado, y si fuere preciso, la reparación del incumplimiento u ii) para obtener el cumplimiento de disposiciones legales violadas en forma general y reiterada en toda o parte de la empresa, negocio o establecimiento donde hubiere sido violado, y, si fuere preciso, la reparación del incumplimiento; iii) cuando el empleador no hubiere contestado el pliego de peticiones o hubiese abandonado la

¹⁶ Caso núm. 131, examinado por primera vez en mayo de 1998.

conciliación o iv) si empleador hubiere violado alguna de la obligaciones que durante la huelga le imponen los artículo 493, ordinales 1.º y 3.º, y 496 (el cierre inmediato de la empresa, establecimiento o negocio afectado, el no poder celebrar nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo que sea estrictamente necesario, o que no se garantice a los huelguistas fuera del establecimiento el derecho de manifestación pacífica, el derecho de propaganda entre sus compañeros y con el público, y el de utilizar carteles alusivos a sus reivindicaciones, el derecho de establecer piquetes de propaganda y de vigilancia en los alrededores de los locales de trabajo o el derecho de colectar donativos, o de cualquier otra manera entorpeciere grave e injustamente el libre ejercicio del derecho de huelga).

Este caso fue examinado por el Comité de Libertad Sindical en mayo de 1998 y presentó un informe provisional al Consejo de Administración, informe que fue aprobado en su 272.ª reunión (julio de 1999). En esta ocasión el Comité consideró que el obligar a pagar los salarios en los casos mencionados, además de poder romper el equilibrio en las relaciones laborales y suponer un costo para el empleador, presentaba problemas de conformidad con los principios de libertad de asociación, en el sentido que dichos pagos no deberían ser ni exigidos ni prohibidos, sino que era un asunto que debía ser resuelto por las partes, por lo que solicitó al Gobierno realizar las enmiendas necesarias para adaptar la legislación en este sentido. Además, la Comisión también pidió al Gobierno enmendar la legislación para que ni la no contestación a un pliego de peticiones por parte del empleador ni la retirada de una de las partes del proceso de conciliación diese lugar a penalizaciones desproporcionadas.

En la 279.ª reunión del Consejo de Administración, el Comité notó que el Gobierno había comenzado a realizar consultas con los actores sociales y comunicado en una nota con fecha 6 de septiembre de 2000 que existía divergencia de puntos de vista entre los actores sociales relativas a la enmienda de ciertas provisiones, señalando que el Gobierno no tenía mayoría necesaria en el Parlamento para poder pasar una ley enmendando el código. El Comité pidió estar informado de futuros avances en las consultas.

El tema de la reforma del Código de Trabajo sería un tema clave que pudiese dar lugar a un nuevo proceso de diálogo, aunque la negativa experiencia anterior dificulta fuertemente este proceso.

Evaluación de la Fundación del Trabajo por parte de los actores sociales

La mayor parte de los representantes de las confederaciones sindicales consultadas valoran muy positivamente la existencia de la Fundación por su papel de facilitadora del diálogo como valor en sí mismo, como foro de concertación. Se resalta la confianza que se ha establecido entre los distintos sectores productivos y la minimización de los conflictos laborales. Parece existir una gran convergencia sobre algunos de los temas, y en especial la educación. Otro de los éxitos de la Fundación fue su oposición a la eliminación de las juntas de conciliación y decisión, oposición que tuvo impacto en el Gobierno.

Sin embargo existen dudas sobre la transmisión de ese clima de entendimiento a niveles inferiores en el sistema de relaciones laborales, y en especial al nivel de la empresa. Además, algunos actores sienten que el entendimiento se produce únicamente en la cúpula dirigente de las organizaciones de trabajadores y empleadores, con relaciones personales de larga duración entre ellos, y con poca rotación y renovación de miembros, lo que hace que los nuevos miembros más jóvenes no participen en el diálogo. La Fundación debería ser permeable a líderes emergentes.

Otro de los problemas mencionados hace referencia a la agenda de discusión de la Fundación, abierta a un gran abanico de temas, y no focalizando en sus prioridades, lo cual le impide conseguir resultados concretos, impacto en la agenda de Gobierno y la

consiguiente falta de publicidad. Asimismo, se menciona una falta de seguimiento de las ideas o propuestas lanzadas al Gobierno y el escaso papel de la Fundación en la resolución de conflictos laborales.

Otra cuestión importante es reflexionar sobre el papel que debe jugar el Gobierno. Las diferentes partes se han negado a la entrada del Gobierno como parte en la Fundación, aunque existe cierta representación que actúa como enlace directo con la Presidencia, enlace propuesto por la propia Presidenta de la República durante una visita realizada a la Fundación durante el año 2000. Este enlace participa en las reuniones de la Fundación y ha permitido una mejor comunicación con la Presidencia.

En el caso de la Fundación no hay duda sobre la representatividad de los gremios empresariales agrupados en el CONEP así como de las Centrales Sindicales que participan en la Fundación. La interrogante planteada es, más bien, si existen en Panamá otras organizaciones representativas de sectores que tengan un peso importante en la vida nacional y que también deban ser consideradas como integrantes de la institución y evitar así que el proceso de diálogo pueda ser bombardeado desde fuera.

La Comisión del Salario Mínimo

La Comisión del Salario Mínimo es probablemente uno de los mejores ejemplos de diálogo social tripartito que tienen lugar en un marco legislativo claramente definido y que persigue un objetivo concreto, el acuerdo sobre una recomendación al Gobierno relativa al aumento en el salario mínimo vigente.

Desde que se aprobó la escala salarial mínima en 1959, el Código de Trabajo establece la revisión del salario mínimo cada dos años, de acuerdo con la evolución del coste de la vida en Panamá. El artículo 174 establece que el salario mínimo será fijado atendiendo a la recomendación de la comisión nacional del salario mínimo y por decreto del órgano ejecutivo.

La Comisión del Salario Mínimo está compuesta por un representante del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (normalmente el Ministro, quien la preside), el Director General de Trabajo, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Comercio e Industria, tres representantes de CONATO, dos de CONEP y uno de la Cámara Panameña de la Construcción. La comisión nacional esta asistida por una comisión técnica, que presenta un informe técnico que sirve de base para la propuesta final que se presenta al Ejecutivo.

Los elementos que se toman en consideración para fijar el salario mínimo son la evolución económica, los niveles de inversión, situación ocupacional (población ocupada y desempleada), composición sectorial de la productividad media, capacidad financiera de las empresas, índice de precios, salarios reales y nominales, canasta básica familiar de alimentos e indicadores de pobreza.

Cuando la Comisión Nacional de Salario Mínimo no llega a ningún acuerdo, el Organismo Ejecutivo tiene la responsabilidad de fijarlo, siguiendo una recomendación de los Ministros de Trabajo y Economía.

La ley de 1959 estableció el salario mínimo en 40 centésimos por hora para Panamá, Colón y San Miguelito y 25 centésimos para el resto del país. Desde entonces se ha revisado en ocho ocasiones: en 1971 se registró un aumento a 50 céntimos. En 1974 se incrementó a 55 centésimos y en 1979 el emolumento básico fue de 66 céntimos, y en 1982, 70 céntimos. En la década pasada el salario mínimo fue aumentado en 1992, cuando subió a 94 centésimos la hora. Luego en 1995 a una balboa, en 1998 a B/. 1,08, que

se mantuvo hasta la última revisión en el 2000 en que subió hasta B/. 253,76 mensuales para empresas grandes del área metropolitana

Las negociaciones de 1998

A pesar de la existencia de la comisión nacional del salario mínimo y de la posibilidad de conversar y llegar a una recomendación conjunta, tan sólo en una ocasión se ha conseguido llegar a un consenso. Esto ocurrió en 1998.

Siguiendo la recomendación de la Comisión, el mandatario Pérez Balladares emitió un decreto-ley el 1.º de agosto fijando el aumento del salario mínimo en ocho centésimos por hora. La Comisión recomendó que el acuerdo se hiciese extensivo a los empleados públicos, aunque esta recomendación no fue seguida por el Ejecutivo, según el Gobierno, al no existir partidas en el presupuesto general de la nación para hacer extensivo el aumento a los empleados públicos.

El decreto núm. 38 estableció tres regiones para el salario mínimo, una correspondiente a las regiones de Panamá, San Miguelito y Colón donde se fijaba el porcentaje mayor; la segunda incluía a los distritos de David, Chitré, La Chorrera, Aguadulce, Santiago, Penonomé, Las Tablas, Bugaba, Chepo y Taboga y la última para el resto del país.

La gran mayoría de asalariados comprenden la región de Panamá, San Miguelito y Colón, devengando B/. 1,08 por hora, mientras que en la pequeña empresa (menos de diez trabajadores), con algunas excepciones, es de B/. 1,02 por hora. El salario menor correspondía a los trabajadores de la agricultura con B/. 0,76 por hora en la pequeña empresa y B/. 0,82 por hora en la gran empresa. El salario mínimo más alto lo recibían en el sector de la construcción con B/. 1,31 por hora.

Las negociaciones del 2000: ausencia de posiciones comunes

En julio de 2000 vencía la fijación de salario mínimo establecido en el año 1998, por lo que fue convocada una nueva Comisión de Salario Mínimo en diciembre de 1997. Tras siete meses de negociaciones, la Comisión no se puso de acuerdo en una recomendación y el ejecutivo terminó fijando el salario mínimo por decreto.

Al comenzar las negociaciones, se puso de manifiesto que las posturas de trabajadores y empleadores eran muy distantes: el CONEP proponía un aumento del 3 por ciento mientras que CONATO planteó un incremento del 122 por ciento, equivalente a un salario mínimo de B/. 500 mensuales. Esta propuesta fue considerada por los empresarios como poco realista.

Por su parte, el Ministro de Trabajo y Desarrollo Social, Joaquín José Vallarino III, reconoció que se habían incumplido los ajustes del salario mínimo, sobre todo durante los períodos de crisis política del país e indicó que por primera vez la administración de Mireya Moscoso establecería el salario mínimo sobre la base de la canasta familiar básica. Explicó que los estudios técnicos de la Comisión demostraban que el salario mínimo para tener acceso a los productos de la canasta básica familiar debía ser de B/. 265 mensual.

Esta cifra chocaba frontalmente con las reivindicaciones de los trabajadores. El CONATO había acordado una postura común antes de las negociaciones, postura que se mantuvo de forma inflexible hasta el final de las mismas. Esta cifra fue considerada por algunos sectores empresariales y gubernamentales «justa» pero no «realista» en cuanto a las posibilidades de que las pequeñas y medianas empresas lo pudiesen pagar. Según Felipe Rodríguez, de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), de

fijarse el salario mínimo en B/. 500 gran cantidad de empresas quebrarían o pasarían al sector informal de la economía¹⁷.

CONATO no estaba de acuerdo en establecer un salario mínimo distinto dependiendo de las regiones (insistió en que había únicamente una región laboral) y pidió que se respetase el acuerdo logrado por la comisión en el año 1998, que recomendaba reducir las regiones laborales de tres a dos. Los empresarios, por su parte, pidieron que se mantuvieran las tres regiones laborales y que el salario mínimo se clasificara también de acuerdo al tamaño de la empresa (micro, pequeña, mediana y grande). El salario mínimo por regiones se había establecido en noviembre de 1995.

CONATO propuso igualmente que se instalase una comisión tripartita permanente que analizase los diferentes problemas socioeconómicos, como el desempleo o la pobreza.

Las negociaciones se llevaron a cabo en un marco de crispación, acusaciones cruzadas alegando falta de responsabilidad en las propuestas, incumplimiento de los compromisos establecidos en la legislación por parte del Gobierno, y en un clima de fuerte división sindical.

Para el Secretario General del Sindicato Unico de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACTS), Genaro López, los distintos gobiernos habían incumplido tanto la Constitución Nacional como el Código de Trabajo, pues la revisión no se ha efectuado cada dos años¹⁸. Asimismo dijo que los ajustes realizados desde 1959 habían sido insignificantes, lo que había ocasionado que el costo de la canasta básica ampliada estuviese por encima de los salarios mínimos de los trabajadores.

Por su parte, la dirigente de la UNIPYME, Elsa de Guanti, puntualizó que las pequeñas y medianas empresas consideraban que B/. 265 mensuales era demasiado, y subrayó que las negociaciones se estaban distorsionando porque el ajuste requería que se efectuase sobre la base de la canasta básica general y no de la canasta básica de alimentación, y que era justo realizar un aumento a los trabajadores, pero no en un 120 por ciento como pretendía el sector sindical, al que pidió ser más realista.

Las negociaciones se vieron igualmente afectadas por el anuncio de parte de la Presidenta Mireya Moscoso de un acuerdo alcanzado entre trabajadores y empresarios de las provincias de Chiriquí, Veraguas, Coclé y Herrera estableciendo un salario mínimo de B/. 332, al que se le haría una reducción del 20 por ciento por ser aplicado en zonas del interior. El representante del CONATO en la comisión, Augusto Castillo destacó que la comisión nacional del salario mínimo era la única institución legitimada por el Código de Trabajo, y que el Gobierno no debería aceptar una propuesta ilegítima. Si el Gobierno la consideraba «estaría mandando un mal mensaje», porque estaría desconociendo la institución oficial y legal que era la Comisión, en la cual estaban los sectores mayoritarios del país.

Finalmente, las conversaciones fracasaron, planteando los empresarios como última propuesta un aumento de ocho centésimas por hora (equivalente a unos B/. 239,42 mensuales) y los trabajadores mantuvieron hasta el final su postura de B/. 500 por mes en la capital del país y Colón, bajando a B/. 450 mensuales en el interior del país.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Salario mínimo, una Historia de altas y bajas, Sagel, Y., El Panamá América, 22 de mayo de 2000.

Los sindicatos plantearon que el salario mínimo no sólo debía incluir la canasta de alimentos básica, sino otros bienes y consumos básicos no alimenticios. El salario mínimo debía igualmente aplicarse a los empleados públicos y que debía ser discutido y acordado por el conjunto de la clase trabajadora y no sólo por una sola organización, CONATO.

Tras el fracaso de las negociaciones entre trabajadores y empleadores, el Consejo del Gabinete fijó el 19 de julio de 2000 el salario mínimo por hora ¹⁹, según región, actividad económica y tamaño de las empresas para los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito, estableciendo B/. 1,50 por hora para la industria de la construcción, B/. 1,22 para las grandes empresas y B/. 1,15 para las pequeñas empresas.

De acuerdo con el Ministro de Trabajo ²⁰, el aumento aprobado en la región uno ²¹ establece el salario mínimo para la industria de la construcción en B/. 312 mensuales, para la gran empresa en B/. 253,76 y para la pequeña empresa en 239,20, y calificó el incremento salarial como el más alto aplicado por un gobierno panameño, un 13 por ciento con respecto al salario actual.

Movimiento sindical dividido

El movimiento sindical quedó dividido en su propuesta de aumento de salario mínimo, que inicialmente se había fijado por unanimidad en B/. 500 sobre la base de un estudio encargado por las centrales sindicales. Dentro de CONATO hubo divergencias en el mantenimiento de esta posición, mantenida básicamente por la CONUSI. Algunas centrales sindicales no estaban de acuerdo en que había que mantener una «postura de todo o nada», y hubiesen estado dispuestos a negociar una cifra más baja, pero no hubo valentía para proponerla durante las negociaciones. Gran parte de los líderes sindicales consultados afirmaron que la falta de un acuerdo fue culpa de la parte sindical, y existe la impresión de que el movimiento sindical perdió fuerza tras el fracaso de las negociaciones.

Esta divergencia quedó manifestada durante las negociaciones, cuando SUNCTRACS acusó a dirigentes sindicales de promover un incremento del salario mínimo más bajo que los B/. 500 atendiendo a ofertas realizadas por representantes del sector empresarial. El sindicato de la construcción denunció que estas conversaciones se estaban haciendo fuera de la mesa de negociaciones.

Tras el fracaso del trabajo de la Comisión, los trabajadores decidieron convocar una huelga el 26 de julio para protestar por lo que consideraban una escasa subida, huelga que fue suspendida tras una reunión sindical en la que planteó la posibilidad de una falta de seguimiento, siendo reemplazada por una marcha. Esto mostró nuevamente la debilidad sindical para mantener una postura consensuada sólida.

Cabe preguntarse por qué los actores sociales consiguieron llegar a un acuerdo en 1998. Según algunos de los actores, incidió mucho el momento electoral. Los trabajadores no querían que los partidos políticos sacasen partido de un fracaso en la Comisión. Además, los trabajadores pensaban que la ley establecía la obligación de la

¹⁹ Decreto ejecutivo núm. 59 del 19 de julio de 2000.

²⁰ El Panamá América, 20 de julio de 2000.

²¹ El territorio nacional se dividió a efectos de la aplicación del salario mínimo en tres regiones integradas por distritos: la región uno comprendía Panamá, San Miguelito y Colón; la región 2, Chitré, Aguadulce, Santiago, Barú, Changuinola, Las Tablas, Penonomé, Bugaba, Capira, Chepo, Taboga, Natá, David, Arraján y la Chorrera; el resto del país conforma la región 3.

Comisión de negociar, mientras que ahora son conscientes de que la Comisión tiene como misión analizar el costo de la vida, y no necesariamente negociar.

Por parte del Gobierno, las fechas muestran claramente que se ha venido incumpliendo lo establecido en el Código de Trabajo sobre los ajustes de salario mínimo, particularmente entre los años 1973 y 1979 y de 1983 a 1993. A partir de 1993 se ha tratado de efectuar la revisión cada dos años, en 1995, 1998 y 2000.

3.3. Instituciones con participación de los actores sociales en su gestión

El Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)

El Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) es una entidad autónoma del Estado, con personería y patrimonio propio creada mediante ley 18 de 29 de septiembre de 1983 con el objetivo de *propiciar el desarrollo técnico del trabajador sin descuidar los aspectos económico, social, cultural y humano de conformidad con sus aptitudes y las posibilidades de empleo y ocupaciones productivas que requiera el proceso de desarrollo nacional.*

Aunque el INAFORP no sea un foro de diálogo social en sí mismo, es el órgano que diseña las políticas, los planes anuales de trabajo y que controla la realización de las actividades es la Comisión Nacional, integrada por 16 miembros, entre los cuales se encuentran representantes del Gobierno, los trabajadores y los empleadores (ver *infra*)

El INAFORP fue creado para apoyar los planes, estrategias, objetivos y metas de desarrollo socioeconómico del país en lo que se refiere a la formación y capacitación de los recursos humanos y de la educación permanente acorde con los avances tecnológicos del sector empresarial y del mercado laboral.

Para cumplir sus objetivos se desarrollan, entre otras, las siguientes funciones:

- propiciar y organizar, en común acuerdo con las distintas empresas, las acciones formativas que se lleven a cabo utilizando y movilizand o la capacidad instalada existente;
- investigar, estudiar y planificar las acciones de formación profesional que resulten prioritarias y de apoyo para la realización de los planes y proyectos de desarrollo nacional;
- promover, concertar y fortalecer la coordinación y enlace de las acciones del instituto con otros organismos o instituciones estatales, autónomas, semiautónomas o mixtas con cuyo concurso se asegure el cumplimiento de objetivos;
- organizar, orientar, coordinar, apoyar y evaluar todas las actividades de formación profesional que se desarrollen en el país;
- otorgar certificaciones de formación profesional y convalidar las emitidas por otras entidades similares extranjeras, de acuerdo con el reglamento que apruebe la Comisión Nacional, órgano rector del INAFORP.

El INAFORP se financia básicamente del impuesto de seguro educativo. Al INAFORP le corresponde el 15 por ciento del 73 por ciento de dicho impuesto (10,95 por ciento aproximadamente del total del seguro). También son parte del presupuesto las

partidas presupuestarias que ocasionalmente le son asignadas por el Gobierno Nacional, las asignaciones destinadas para proyectos específicos, el monto de las ventas de los productos elaborados y los ingresos de los servicios prestados en los centros del Instituto, como resultado de la capacitación y formación profesional impartida sin fines de lucro y los legados de donaciones y subvenciones que le son concedidos.

El INAFORP ofrece formación inicial, dirigida a jóvenes y adultos sin conocimiento o experiencias previas en un oficio u ocupación, así como formación complementaria dirigida a trabajadores activos o temporalmente inactivos para complementar sus conocimientos o corregir sus deficiencias profesionales así como a trabajadores calificados que requieran conocimientos completos y profundos de una técnica específica de su ocupación. Anualmente pasan por los 16 centros del INAFORP en nueve provincias panameñas entre 20 y 23 mil alumnos.

La Comisión Nacional

La Comisión Nacional es el órgano con responsabilidad sobre la marcha general del INAFORP: formula los planes de trabajo anuales y controla la realización de las correspondientes actividades. Está integrada por el Ministro o Viceministro de Trabajo y Bienestar Social (quien la preside), el Ministro de Educación o su representante, el Ministro de Comercio e Industria o su representante, tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores, tres artesanos en ejercicio o independientes y tres productores agropecuarios. El órgano ejecutivo del INAFORP es la Dirección nacional.

Los tres representantes de los trabajadores son designados por el Presidente de la República, escogidos de una lista de seis nombres que presenta a consideración el CONATO a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. El mismo procedimiento se aplica para la elección de los representantes de los trabajadores, de una lista presentada por el CONEP. Los tres representantes de los artesanos independientes y los tres productores agropecuarios son escogidos de una lista depositadas en la Gobernación de cada provincia y comarca por los artesanos independientes y productores agropecuarios que no pertenezcan ni al CONEP ni al CONATO. Los representantes de los trabajadores, empleadores, artesanos y productores agropecuarios son escogidos por un período de dos años, lo que asegura cierta continuidad en las funciones de los participantes y un conocimiento del INAFORP, lo que favorece una mejor contribución técnica por parte de los participantes.

La Comisión Nacional se reúne dos veces al mes. La agenda de las reuniones suele incluir los programas de los cursos, cuestiones presupuestarias, informe de los estados financieros y convenios con otras instituciones. Sus decisiones se toman por mayoría absoluta de sus miembros en la forma de resoluciones o acuerdos.

La planificación estratégica

El INAFORP se encuentra en la actualidad ejecutando un plan estratégico que empezó a formularse el 8 de enero de 2000 en un seminario taller de planificación estratégica. Parte de esta estrategia es el Plan de acción institucional INAFORP 2000-2004, que tiene el propósito de alinear la acción del Instituto con las demandas del mercado laboral, los avances técnico-pedagógicos y el desarrollo de la organización de la institución.

Durante este seminario taller, se caracterizó la misión del INAFORP en los siguientes términos: «propiciar, establecer, organizar y mantener un sistema nacional que garantice la formación profesional del recurso humano, en ocupaciones productivas requeridas por el proceso de desarrollo nacional, considerando las aptitudes, actitudes y valores

éticomorales». Para avanzar hacia el cumplimiento de esta misión, se establecieron una serie de áreas prioritarias, entre las que se encuentran la «planificación y diagnóstico», el poner en marcha un sistema de planificación sistemático que entre sus elementos incluya un diagnóstico permanente de las necesidades de formación profesional y capacitación en sintonía con las demandas del mercado.

Con la asistencia de un consultor, se establecieron las principales estrategias y líneas de política tras los trabajos en grupo, estrategias que fueron sometidas a las plenarias. Para establecer estas estrategias se analizaron las fortalezas de la institución, las debilidades, las amenazas y las oportunidades. Para alcanzar los grandes objetivos del Plan de acción, el INAFORP estimó que se requerían en el período 2000-2004 de unos 60 millones de balboas.

En el marco del plan de acción institucional se establecen planes operativos anuales. Es de señalar que entre los lineamientos para el año 2001 figura «lograr la introducción del componente de género en los programas de capacitación y formación profesional, para garantizar la mano de obra mixta, productiva y eficiente requerida en el mercado laboral» así como «ampliar las actividades formativas de la mujer en áreas no tradicionales, procurando con ello elevar su participación en las actividades productivas, sin discriminación y siempre bajo el enfoque de género».

Entre sus objetivos para este año se encuentra el apoyar, a través de la formación profesional, los proyectos sectoriales y regionales de desarrollo, integrando sus acciones con las entidades públicas y privadas que lo impulsan.

El Plan operativo 2001, siguiendo las áreas críticas preestablecidas, planea ejecutar 119 actividades, establece el indicador correspondiente a cada actividad, define el período en el que se realizarán estas actividades, establece la asesoría responsable para la ejecución de la actividad, define quién será el responsable de asegurar que cada actividad se complete y establece los recursos necesarios para cada actividad indicando el tipo, fuente y monto necesario para su cumplimiento, según unidad ejecutora.

Cambios recientes y el papel de la Comisión Nacional

Como se ha visto, en los últimos dos años el INAFORP ha venido realizando un proceso de autoevaluación de sus programas y ha diseñado una estrategia para los próximos años. También la institución está poniendo en marcha un programa de seguimiento e impacto de los cursos, inexistente hasta ahora.

Otro de los cambios que se han producido desde el año pasado es la forma de orientar las necesidades de formación. A través de los representantes de la Comisión Nacional se trata de identificar las necesidades de formación de cada sector (hasta ahora los programas se habían venido estableciendo como respuesta a la demanda de los alumnos). Esta identificación de necesidades se realiza a través de una encuesta que se entrega a cada comisionado. Mediante este sistema, por ejemplo, el representante del Ministerio de Economía señaló la importancia creciente del sector de la hostelería y el turismo y del sector náutico (cruceros) y pesquero (elementos básicos de marinería). Se estima que la realización de esta encuesta va a enriquecer el plan estratégico.

Existe la percepción desde la dirección nacional de que los comisionados no participan activamente en la elaboración de estrategias, en la planificación, y que actúan más como órgano de control. No ha habido una actitud de cambio que acompañe a la nueva estrategia, quizás por falta de tiempo, por falta de información técnica para hacer propuestas. Un ejemplo de esto es el artículo 20 de la ley 18, que establece que la Dirección nacional podrá contar con comisiones técnicas consultivas por rama de actividad

económica, cuya integración será paritaria entre trabajadores y empleadores. Estas comisiones técnicas nunca se han creado. Además, no hay colaboración para introducir lo innovador, las nuevas tecnologías, estando el aporte de los comisionados más centrado en la ejecución, en el control, que en el aporte técnico con nuevas ideas.

También desde el año pasado se trata de cambiar la política de contratación del profesorado, flexibilizándola y cambiando desde un sistema basado en la contratación permanente a una mayor utilización de contratos cortos que permitan a la institución a adaptarse mejor a las necesidades cambiantes de formación.

De acuerdo con la Dirección nacional, la institución no puede crecer mientras no se reconozca la importancia de la educación. Panamá tiene mucho potencial en el sector del turismo, las exportaciones, los servicios, y de hecho han solicitado instalaciones en las áreas revertidas, solicitud que todavía no ha tenido respuesta, pues las empresas de las áreas necesitan personal cualificado, y se constata que las necesidades de este personal se cubren con trabajadores provenientes del extranjero.

La institución también sufre de una falta de recursos para equipar una nueva instalación, y han solicitado fondos FAD para contribuir a un nuevo equipamiento. La falta de recursos hace igualmente que los salarios que la Institución paga al profesorado no sean competitivos. Existe el problema de que se forma a los instructores en el extranjero mediante un sistema de becas, y cuando regresan a Panamá abandonan el INAFORP para trabajar en empleos mejor remunerados. En este sentido, la institución ha solicitado asistencia a la OIT para ayudar a reestructurar la institución.

A pesar de que ya han hecho una consultoría externa para establecer un plan estratégico, necesitarían un análisis institucional profundo de un consultor externo que haga un plan que pueda ser presentado para financiamiento, para lo cual necesitan B/. 80,000. Tienen el problema de que no saben elaborar y presentar proyectos para presentarlos a una institución internacional y conseguir financiación.

Los trabajadores, por su parte, reconocen un problema de financiación y de estructuras, y una central manifestó la ausencia de un objetivo claro, pues en su opinión, el INAFORP debía realizar formación de trabajadores y la función que cumplía en realidad era suplir la formación estatal, tratando de nivelar su falta de calidad. Los participantes no son, en su mayoría, trabajadores, sino estudiantes. Los trabajadores tienen poco acceso a los cursos, pues se organizan normalmente en horario de día.

Los trabajadores también reconocen que CONATO no suele llevar propuestas a la Comisión Nacional, sino que ejerce más de control fiscalizador de la ejecución. Esto se explica por la falta de capacidad institucional, falta de recursos para poder dedicar compañeros a tiempo completo.

El Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL)

El Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL) fue creado en 1973²² como un órgano dependiente del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Tiene como objetivos la capacitación sindical y el desarrollo de la educación social y económica del trabajador y empleador panameño, para lo cual realiza, entre otras actividades, seminarios, cursos, conferencias y charlas de capacitación sindical y laboral, financia cursos y seminarios aprobados y autorizados por la Comisión de educación sindical (ver *infra*) y organizados

²² Ley núm. 74 de 20 de septiembre de 1973.

por las propias organizaciones sindicales y colabora con otras instituciones públicas en el desarrollo de programas educativos y de capacitación para los obreros.

El IPEL se financia con el 5 por ciento del seguro educativo, lo cual supone un presupuesto anual de 3 millones de balboas. De esa cantidad, el 15 por ciento conforma los activos del IPEL y el 85 por ciento restante se entrega a las organizaciones sindicales para la realización de sus actividades de formación. Los miembros empleadores participan en los cursos organizados por el IPEL, pero no reciben fondos directamente de la institución para que las propias organizaciones organicen actividades de formación. Funciona a nivel nacional y para ello mantiene oficinas regionales en todo el país.

El ente regulador de las actividades desarrolladas por el IPEL es la Comisión de Educación Sindical. Esta Comisión está integrada por el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien la preside, el Rector de la Universidad de Panamá, dos técnicos expertos en educación sindical (un miembro gubernamental y un miembro empresarial), escogidos por el Organo Ejecutivo y tres representantes de agrupaciones sindicales legalmente constituidas. El secretario de la Comisión es el director técnico del IPEL, que no tiene derecho a voto. La Comisión se reúne cada dos semanas en sesión ordinaria. Las decisiones se toman por mayoría de votos de los miembros presentes.

Las funciones de la Comisión de Educación Sindical son, entre otras, aprobar los programas de capacitación o formación que, por medio del IPEL, le presenten las organizaciones sociales legalmente reconocidas, así como también los programas elaborados por el propio Instituto. Las propuestas presentadas por la parte sindical normalmente son presentadas por CONATO, aunque también pueden ser sometidas a examen por organizaciones individuales.

El Instituto edita un boletín estadístico anualmente con información sobre las actividades del IPEL. Según se muestra en el boletín del año 2000, participaron en las actividades 1.683 trabajadores procedentes de 130 organizaciones sindicales (de acuerdo con la dirección del IPEL, se ha venido tratando de incorporar a más empleadores). De las 63 acciones educativas realizadas por el mismo IPEL durante el año pasado, caben destacar los cursos tripartitos sobre legislación laboral y derecho procesal, así como el curso sobre resolución de conflictos a través de la conciliación, mediación y negociación y el curso sobre género.

En cuanto a los fondos proporcionados a las organizaciones sindicales para la realización de actividades educativas, estos tienen el carácter de «subsidios», por lo que no existe auditoría sobre la correcta utilización de fondos, ni evaluación ni fiscalidad.

3.4. Justicia laboral tripartita: las juntas de conciliación y decisión

Aunque las juntas de conciliación y decisión no sean mecanismos de diálogo social propiamente hablando, suponen una forma de justicia laboral tripartita, en la que una junta constituida por un representante de los trabajadores, un representante de los empleadores y un representante gubernamental, quien la preside, tiene competencia privativa para decidir sobre los siguientes asuntos: demandas por razón de despidos injustificados, demandas mediante las cuales se reclamen cualesquiera prestaciones por una cuantía de hasta B/. 1.500 y demandas de cualquier naturaleza o cuantía de los trabajadores domésticos. Las juntas de conciliación y decisión se establecieron mediante la ley núm. 7 de 25 de febrero

de 1975²³, y dependen administrativamente del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social por medio de la Dirección General de las Juntas de Conciliación y Decisión. Tienen competencia en todo el territorio nacional.

El origen de las juntas fue la aprobación del Código de Trabajo en 1972, cuando se reconoció entre otras cosas la estabilidad de los trabajadores con más de dos años en el puesto y el reintegro al mismo cuando hubiese sido despedido sin causa justa. Se estudió entonces la forma de subsanar el retraso existente en los juzgados seccionales de trabajo, pues éstos eran los encargados de resolver todas las demandas laborales. Trabajadores y empleadores mostraron entonces interés por instituir un sistema más rápido que el proceso laboral ordinario para decidir las reclamaciones por despido injustificado promovidas por los trabajadores, siendo ésta la principal competencia de los tribunales ideados con el principio que conforma la relación laboral, empresarios y trabajadores, junto con el Estado, a fin de dirimir los conflictos laborales, surgiendo así las juntas de conciliación y decisión.

Conforme a la ley, los representantes de los trabajadores y los empleadores en las juntas se designan por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de listas presentadas por la CONATO y por las asociaciones de empleadores más representativas respectivamente. Los representantes gubernamentales se designan libremente por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Los representantes de los trabajadores y los empleadores de las juntas desempeñan su cargo por el período de un mes, prorrogable hasta por dos meses adicionales. Los representantes de los trabajadores tiene derecho a gozar de licencia no remunerada en su puesto de trabajo ordinario, siendo esta licencia computada como período de servicio efectivo para todos los otros efectos legales. El Estado paga el importe del salario de los representantes de los trabajadores, que no puede ser menos que B/. 500 mensuales. Los representantes de los empleadores, si son trabajadores, tienen derecho a licencia remunerada en las empresas en donde presten servicios, y el 50 por ciento de sus salarios los cubrirá el Estado hasta un máximo de B/. 500 mensuales. Los representantes de trabajadores y empleadores reciben formación por parte del IPEL previamente a cumplir sus funciones en las juntas.

Las juntas son verdaderos tribunales, oficina públicas, que tienen como función primordial impartir justicia laboral, y en consecuencia, sus resoluciones son actos jurisdiccionales, contando con un total de 18 juntas distribuidas en el ámbito nacional²⁴ más una más que se está creando en la actualidad.

La competencia de las juntas de conciliación y decisión en su mayor parte son presentadas a través del apoderado ante la secretaría judicial, donde se verifica que el poder se encuentra debidamente otorgado. Algunos trabajadores optan por acudir a los tribunales para interponer su reclamación a través de la dirigencia sindical debidamente acreditada. El trabajador que no cuente con los recursos necesarios para proveerse de un abogado cuenta con la Dirección de la defensoría gratuita del trabajador ubicada en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

La participación de los representantes de trabajadores y empleadores en una junta determinada se realiza por sorteo el mismo día de la celebración de la junta, así como el

²³ Esta ley se regula mediante la resolución DM 20 de 1.º de abril de 1975 y por el decreto ejecutivo núm. 1 de 1993.

²⁴ Existen 11 juntas en la provincia de Panamá, y siete más en otras provincias (la Chorrera, Aguadulce, Colón, Chiriquí, Herrera y los Santos, Veraguas y Chaguinola).

expediente que deberá ser analizado. Al comenzar la audiencia, la junta procura conciliar a las partes. De no ser posible la conciliación, se analizan las pruebas aducidas por las partes.

La audiencia se lleva a cabo en una sola comparecencia. La decisión se pronuncia al finalizar la audiencia y se notifica en el acto a las partes, salvo que, a juicio de la junta, fueran indispensable pruebas adicionales. La decisión de la junta se adopta por mayoría de votos.

En el año 2000 se realizaron un total de 1.317 audiencias, mostrando un aumento claro en su utilización comparado con las 1.043 que se realizaron en el año 1999. Entre septiembre de 1999 y diciembre de 2000 se dictaron 655 sentencias a favor del trabajador frente a 568 a favor del empleador.

La valoración de los actores sociales sobre el funcionamiento de las juntas es positiva, manifestándose un incremento de la participación de los empleadores, que tradicionalmente había mostrado más reticencia en abandonar las labores empresariales para formar parte de las juntas.

Durante los días 28 y 29 de abril de 2001 se realizó un taller tripartito con la participación de los actores sociales para discutir el funcionamiento de las juntas y proponer medidas para la mejora en su funcionamiento.

4. Conclusiones: fortalezas y debilidades del diálogo social en Panamá

Panamá posee una rica experiencia en diálogo social, con procesos tan significativos como los Bambitos o los Coronados, que permitieron una transición democrática responsable y pacífica o la transición del Canal de Panamá de manos norteamericanas a manos panameñas. Otros procesos importantes que han tenido lugar de una forma puntual o regular han sido el diálogo para la reforma de la caja del seguro o las negociaciones sobre el salario mínimo. La experiencia ha mostrado que en momentos en los que el consenso era clave los actores han mostrado pruebas de madurez, responsabilidad y compromiso.

Los actores sociales tradicionales han participado en estos y otros procesos, y creen en el diálogo. Participan igualmente en la gestión de una serie de organismos, como la Caja del seguro social o el INAFORP. Esta participación se ve limitada por los escasos recursos técnicos y financieros, sobre todo de la parte sindical, que sufre la división y la atomización característica en esta subregión. El fortalecimiento del diálogo social pasaría por el fortalecimiento de los interlocutores sociales, de su capacidad técnica a todos los niveles. En el estado actual de división existen problemas para presentar propuestas de forma concertada, tanto por la parte sindical como por la parte empresarial.

Una característica a destacar ha sido la participación de otros grupos de interés en algunos de los procesos de diálogo social, como grupos de mujeres o coordinadoras de grupos indígenas, como fue el caso de los Coronados. En el proceso de discusión de la reforma de la caja del seguro social, participan unos 29 grupos, aunque las discusiones técnicas parecen discurrir básicamente con la participación de los actores sociales tradicionales junto con el Gobierno.

El Gobierno, y en especial el Ministerio de Trabajo, no parece ejercer su papel de promotor y facilitador del diálogo social de forma sistemática, y, a pesar de la existencia de foros de participación, la amenaza de abandono de las conversaciones es permanente y la desconfianza entre los actores reinante, en especial entre el Gobierno y los trabajadores. En este sentido existen problemas de falta de cultura sólida de diálogo y problemas de actitudes que no facilitan las buenas relaciones laborales. Un reflejo de esto es que el actor sindical parece estar reconocido a niveles altos de diálogo, pero este reconocimiento no parece ser el mismo a niveles más bajos en el sistema de relaciones laborales.

La creación de la Fundación del Trabajo ha sido clave para promover el diálogo entre trabajadores y empleadores, y este papel es ampliamente reconocido por todos los sectores en Panamá. Sin embargo, se observan ciertas deficiencias en su funcionamiento e impacto, como dificultad en transmitir este mejor entendimiento a niveles más bajos; poca permeabilidad a líderes emergentes; falta de resultados concretos; o escasa capacidad para dar seguimiento de las propuestas presentadas al Gobierno. Habría que considerar también si la agenda desarrollada por la Fundación pudiese reorientarse para dar cabida a temas que pudiesen tener mayor impacto en las condiciones de trabajo.

Otra de las debilidades de la Fundación es la no participación de algunos sectores sindicales que sí están presentes en CONATO. Existe en este sentido un conflicto en el sentido que estos sectores se oponen a que la Fundación sea el interlocutor válido del Gobierno, como parece que el Gobierno quisiera, en lugar de CONATO. Un tema importante sería realizar una definición de roles para la participación en el diálogo.