

**Reformas laborales  
y acción sindical  
en Centroamérica**

---

# Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica

**María Roquebert León**  
(COORDINADORA)

---

María Eugenia Trejos  
Rosa Inés Arrivillaga  
Antonio Candray  
Edgar Lara  
Francisco Lazo  
María Dolores Rosa  
Jorge Homero Fuentes Aragón  
Napoleón Morazán San Martín  
Roberto Moreno  
Luciano Torres  
Alexis Rodríguez M.

---

ISBN 9962-651-03-4

© Copyright 2005:  
Fundación Friedrich Ebert

*Coordinadora del estudio:*  
María Roquebert León

*Asesoría técnica:*  
Alexis Rodríguez

*Corrección de textos:*  
Mireya Hernández

*Ilustración de portada:*  
Obra "Habitantes"  
de Heriberto Valdés

*Diseño gráfico y diagramación:*



Editora  
Novo Art, S.A.  
Panamá

Teléfono: 260-9771  
novoart1@cableonda.net

*Portada:*  
Pedro Antonio Argudo

*Diagramación:*  
Juan Luis González

*Corrección de estilo:*  
Montserrat Adames

Febrero, 2005  
1,000 ejemplares

Impreso en Colombia por:  
Quebecor World Bogotá  
para Editora Novo Art, S.A. - Panamá

---

El material publicado es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de los trabajos con la condición de que sea mencionada la fuente y se haga llegar copia al editor.

# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	9
---------------------------	---

<b>Relaciones laborales en Centroamérica: Un debate que reinicia</b> .....	11
--	----

*María Roquebert León*

<b>Las reformas laborales y la acción sindical en Costa Rica</b> .....	21
--	----

*María Eugenia Trejos*

1.0 Introducción .....	21
2.0 Antecedentes del movimiento social en Costa Rica .....	23
3.0 Transformaciones económico-sociales en Costa Rica y sus impactos sobre las relaciones laborales. Período 1990-2004 .....	26
4.0 Reformas laborales y aplicación de la Ley .....	34
5.0 Estrategias del movimiento sindical .....	61
6.0 Escenarios futuros de las reformas laborales .....	66
7.0 Conclusiones .....	70
8.0 Bibliografía .....	75

**Transformaciones económicas y relaciones laborales en El Salvador** .....79

*Rosa Inés Arrivillaga • Antonio Candray • Edgar Lara  
Francisco Lazo • María Dolores Rosa*

1.0 Introducción .....79

2.0 Despliegue de la lógica del mercado y transformación del sistema de relaciones laborales .....81

3.0 Constitución de las relaciones sociales desde la autonomía del mercado .....93

4.0 Estrategias del movimiento sindical para conservar sus derechos y adaptarse a las constantes transformaciones económicas y laborales .....105

5.0 Perspectivas y tendencias de las reformas laborales en la región, actores institucionales y aliados potenciales para la acción conjunta .....116

6.0 Conclusiones .....121

7.0 Bibliografía .....122

**Globalización y las reformas laborales en Guatemala** .....125

*Jorge Homero Fuentes Aragón*

1.0 Introducción .....125

2.0 Modelo de desarrollo de las relaciones laborales guatemaltecas en el contexto internacional .....126

3.0 El mercado y la transformación del sistema de relaciones laborales .....135

4.0 Participación social. Incidencia en la transformación del sistema de relaciones laborales desde la autonomía del mercado .....140

5.0 Estrategias del movimiento sindical para conservar sus derechos y adaptarse a las constantes transformaciones económicas y laborales .....152

6.0 Escenarios futuros de las reformas laborales, aliados potenciales para la acción conjunta .....154

7.0 Conclusiones .....155

8.0 Bibliografía .....156

**Relaciones laborales, reforma del Estado  
y sindicatos en Honduras** .....159

*Napoleón Morazán San Martín*

1.0	Introducción	159
2.0	Transformaciones políticas y económicas	160
3.0	Los programas de reajuste estructural de la economía, las relaciones laborales y los sindicatos	167
4.0	Efectos de las reformas económicas en las relaciones laborales	171
5.0	Actualización de la legislación laboral	173
6.0	Perspectivas	180
7.0	Conclusiones	182
8.0	Bibliografía	183

**Reformas laborales y derechos  
de los trabajadores en Nicaragua** .....185

*Roberto Moreno • Luciano Torres*

1.0	Introducción	185
2.0	Transformaciones económicas y movimiento social	186
3.0	Reforma laboral en Nicaragua	195
4.0	Aspectos comparativos entre la Ley 185 y el Código de Trabajo de 1945	217
5.0	Aspectos controversiales del Código de Trabajo	221
6.0	Sindicalismo y escenario emergente: los escenarios futuros	228
7.0	Conclusiones	229

**Reformas laborales y respuesta  
sindical en Panamá . . . . .233**

*Alexis Rodríguez M.*

1.0 Introducción . . . . .233

2.0 Despliegue de la lógica de mercado y  
transformación del sistema de relaciones laborales . . . . .237

3.0 Transformaciones económicas y desregulación del  
trabajo y las relaciones laborales: aspectos centrales  
de las reformas económicas y su impacto en las  
relaciones laborales . . . . .241

4.0 Constitución de las relaciones sociales desde  
la autonomía del mercado: etapas, fases  
y momentos de las reformas laborales . . . . .251

5.0 Estrategias del movimiento sindical para  
conservar sus derechos y adaptarse a las  
constantes transformaciones económicas y laborales . . .273

6.0 Perspectivas y tendencias de las reformas laborales  
en la región, actores institucionales y aliados  
potenciales para la acción conjunta . . . . .280

7.0 Conclusiones . . . . .282

8.0 Bibliografía . . . . .284

## PRESENTACIÓN

La participación de los sindicatos en la transformación y negociación de los sistemas de relaciones laborales en Centroamérica ha sido más que relevante. No obstante, el avance en el conocimiento sobre la configuración de los mismos, ha sido poco científico y sistemático. Treinta años después de iniciado el ciclo de transformaciones económicas, sociales, políticas y educativas en la región, y creadas las bases para los cambios en casi todos los países centroamericanos, resulta más que necesario realizar un balance de lo sucedido en el mundo del trabajo, con el objetivo de reorientar, desde la práctica, las acciones sindicales en el mediano plazo, para entonces desde allí, desencadenar un proceso de incidencia de los trabajadores y las trabajadoras en el sistema de relaciones laborales de Centroamérica.

En este sentido, y siendo la cooperación para la incidencia propositiva de los sindicatos parte del cometido central de la Fundación Friedrich Ebert, en el año 2004, se realizó un estudio regional dirigido a conocer el impacto de las reformas laborales en la transformación del sistema de relaciones laborales centroamericano, con una estrategia metodológica orientada a potenciar el aprendizaje colectivo desde el actor sindical.

La presente publicación contiene los trabajos elaborados por los expertos y las expertas en el área de relaciones laborales que participaron de la primera fase de este estudio regional, que apuntó hacia la sistematización de prácticas sindicales relevantes y la generación de conocimiento colectivo que facilite la planificación posterior de un sinnúmero de estrategias de negociación, incidencia, consulta y acciones eficaces acordes con la transformación de las relaciones laborales en la región. Es decir, con el interés de contribuir al intercambio de ideas, a la creación de sinergias y escenarios propicios para la comunicación entre actores estratégicos de la región que permita colocar al sindicalismo regional, en disposición y posibilidad de generar adecuados espacios y alternativas ante la nueva ola de modernizaciones de las relaciones laborales que se avecina.

Para la Fundación Friedrich Ebert, es cada vez más evidente que ese conjunto de acciones sindicales en Centroamérica deben realizarse interactuando y compartiendo experiencias innovadoras y exitosas según sector

y ámbito de incidencia; al mismo tiempo que se coordinan acciones que recuperen y potencien los registros históricos, demográficos, culturales y políticos comunes en la región. Esta es una vía que permitiría alcanzar grados de desarrollo adecuados para una vida digna y decente de todos los trabajadores y las trabajadoras centroamericanas.

El estudio regional estuvo a cargo de María Roquebert León, Coordinadora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Panamá, y contó con la colaboración en calidad de consultores de la economista María Eugenia Trejos de Costa Rica; los especialistas en relaciones laborales, Napoleón Morazán San Martín de Honduras y Jorge Homero Fuentes de Guatemala; los juristas Roberto Moreno y Luciano Torres de Nicaragua; el cientista social Alexis Rodríguez M. de Panamá; y un equipo de investigadores integrado por: María Dolores Rosa, Coordinadora de Proyectos de la Fundación Friedrich en El Salvador, Rosa Inés Arrivillaga, Antonio Candray, Edgar Lara y Francisco Lazo.

La Fundación Friedrich Ebert dará continuidad a este esfuerzo de fortalecer las estructuras sindicales nacionales y regionales, a través del análisis integral y estructural de la modernización y transformación de las relaciones laborales, dirigido a fomentar su incidencia política en la configuración de un modelo de desarrollo democrático e incluyente. Se ha planificado, para la segunda etapa del estudio regional profundizar en los escenarios futuros de las reformas laborales en la región y en la definición de las líneas estratégicas para acción sindical conjunta.

**Ulrich Storck**

Representante de la Fundación  
Friedrich Ebert para Costa Rica,  
Nicaragua y Panamá

# RELACIONES LABORALES EN CENTROAMÉRICA: UN DEBATE QUE REINICIA

La transformación mundial de la economía provocó cambios sustantivos en el sistema de relaciones laborales en Centroamérica. Esos cambios, germinaron en la década del setenta y se consolidan en la década del noventa. Este largo proceso se desarrolla inicialmente como consecuencia inminente de la crisis del petróleo, y en conjunto con la incorporación de cambios tecnológicos al interior del proceso productivo, cuestionan desde diversos ámbitos el sistema de relaciones laborales y la organización industrial predominantes hasta aquel entonces.

Los avances e innovaciones tecnológicos, desde la mecanización rígida hasta la actual revolución microelectrónica, se han constituido en el dispositivo dinamizador y facilitador de dichos procesos. En este sentido, no sólo facilitó cambios en el proceso de producción, sino también en el tipo de empresa, de trabajo y de organización requeridos por las nuevas normas de la competitividad y la globalización. De este modo, la crisis actual del empleo se asocia con un discurso y una práctica, que resta importancia a la centralidad del trabajo como generador de valor social, frente a un proceso de exaltación y valorización del mercado (consumo), la tecnología (per se), la competitividad y lo privado-empresarial.

El resultado de ese largo proceso, a nivel mundial, fue por un lado, la emergencia de un paradigma de organización industrial y empresarial que intenta responder a la nueva configuración internacional del mercado, transformando el espacio de trabajo y las distintas prácticas que lo definen como tal. Por el otro, la configuración de una nueva racionalidad económica cuyos ejes más dinámicos serán los bajos costos del factor trabajo y las reducidas y casi nulas condiciones de trabajo. En su conjunto, esas son las características representativas del cambio, registrado en el mundo del trabajo a lo largo de las cuatro últimas décadas del siglo XX en Centroamérica.

## 1.0 Inserción periférica y relaciones laborales

A lo largo de las acciones para garantizar una inserción periférica efectiva en la división internacional de la economía y del trabajo a nivel mundial, Centroamérica pasó de la noción desarrollista dirigida a promover el crecimiento del mercado interno, hacia la reducción de la producción nacional y el debilitamiento de la industrialización de las economías, pasando por el desmejoramiento de las condiciones de trabajo y de recaudación de ingresos por el Estado. Centroamérica sin duda alguna, se insertó en los cambios internacionales recientes, a través de la oferta de fuerza de trabajo barata, abundante y desprotegida y, la producción de bienes primarios y no esenciales, en muchas ocasiones controlados desde afuera, en un escenario regional caracterizado por la apropiación plena por el capital de un conjunto de servicios, bienes y biodiversidad (Trejos, M.E.).

La nueva división internacional del trabajo resultado de los ajustes en el mundo del trabajo conduce en Centroamérica hacia la conversión del empleo en bien escaso, la acelerada rotación laboral, la precarización y la diversificación de la informalidad, que en conjunto van a incidir en la crisis del crecimiento cuantitativo del movimiento sindical, que a pesar de caracterizarlos correctamente, en la práctica no se preparó para esos cambios que incluyen nuevas modalidades de represión sindical y la reforma plena del Estado (Fuentes Aragón, H.). Es decir, tempranamente el movimiento sindical a través de sus expresiones históricas logró caracterizar las relaciones implícitas en la liberalización del comercio, los procesos de integración regional o continental, la flexibilización de las relaciones laborales y las reformas fiscales, pero igualmente, al mismo tiempo, no fue capaz de crear respuestas mundiales, continentales o regionales sobre el particular, con una visión propia e incluyente.

Esto se debió, según señalan los estudios regionales contenidos en la presente obra, a que la liberalización de las relaciones laborales no fue el resultado de la realización de las leyes de mercado sino el producto de la intervención política del Estado y en algunos casos mediada por el uso discrecional de la fuerza. Tal y como afirman Moreno y Torres, la cuestión de fondo es política y no técnica en tanto *“los organismos internacionales han condicionado a los distintos gobiernos para desregular y flexibilizar las relaciones laborales, haciendo más fácil dar por terminados los contratos de trabajo, más barato el despido, reducir los beneficios laborales a los trabajadores, aumentar los requisitos de calificación para alcanzar una pensión de vejez, disminuir las prestaciones”* (Moreno, R. y Torres, L.). En la práctica esto sig-

nifica que las reformas tienden a individualizar las relaciones laborales y traspasarlas gradualmente hacia el ámbito privado de forma solapada y abierta, en derecho o de hecho, de manera directa o indirecta.

La liberalización de las relaciones laborales no ha sido lineal. Su comportamiento fue diverso y según el sector productivo y la capacidad de resistencia de los trabajadores afectados (Trejos, M.E.). No obstante, para acelerar la liberalización se hicieron exenciones en el pago del impuesto (territorial sobre la renta, las herramientas, los insumos y las maquinarias) y se fomentaron acuerdos de libre comercio, cláusulas sociales, códigos de conducta y acuerdos empresariales cuyos capítulos laborales sólo alcanzan a reafirmar la necesidad del “*cumplimiento de las leyes laborales internas y su compromiso adquirido en la aplicación de la normativa internacional ratificada por el Estado*” (Fuentes Aragón, J. H.), siempre bajo la mirada atenta del movimiento sindical internacional, que por intermedio de esos instrumentos logró por lo menos mediatizar la competencia *espuria* vía salarios, condiciones de trabajo y degradación ambiental que se fomentó durante décadas en Centroamérica.

## 2.0 Sistemas de relaciones laborales

Los sistemas de relaciones laborales en la región tienen rasgos comunes. Los mismos se caracterizan porque son heterogéneos, sensitivos, conflictivos y poco dinámicos. Es decir, son sistemas altamente complejos y al mismo tiempo, cuentan en su seno con actores institucionales, sociales y económicos claramente beligerantes. Estas características de los sistemas de relaciones laborales centroamericanos se encuentran asociadas entre otras, al modelo de Estado y la estructura económica de la región. Tal configuración y composición estructural, dinámica y operacional tiene además como corolario la cultura política laboral y empresarial autoritaria implantada en el Istmo Centroamericano desde finales del siglo XVIII. No obstante, en ambos casos la precarización y flexibilización de las relaciones laborales ha colocado en jaque tales concepciones de ejercicio del poder de dirección.

Igualmente, estas mismas características de los sistemas de relaciones laborales en Centroamérica son las que fundamentan en la práctica, una “*protección de hecho*” a los derechos, necesidades e intereses de la empresa y el poder de dirección por un lado, mediante la equiparación desigual de las necesidades de la empresa con las necesidades de las partes

implicadas en el desarrollo de las relaciones laborales; por el otro, mediante la unificación de las necesidades de la empresa con las necesidades de la sociedad en general (Rodríguez M., A.). No cabe duda entonces, que las condiciones mismas de la región son las que provocaron que el proceso de cambio en la lógica de las relaciones laborales positivas y tradicionales fuese lento, sinuoso, pero al mismo tiempo también, efectivo y directo.

En el caso de Centroamérica, los cambios en los sistemas de relaciones laborales, por lo complejo de los mismos, estuvieron inmersos en reformas de carácter económico primero; y laborales, fiscales y estatales, después. Ese largo proceso de reformas y contrarreformas, afectó de manera diferencial a los sindicatos centroamericanos, según fuese su acción gremial o política y las capacidades técnicas para reaccionar, negociar, incidir o participar en el mundo del trabajo (Rodríguez M., A.; Trejos, M.E. y Fuentes Aragón, J.H.).

Sin embargo, las modificaciones de forma y de fondo al sistema de relaciones laborales, no lograron estabilizar laboralmente a las sociedades centroamericanas en tanto la utopía neoliberal de la empleabilidad plena propuesta por los reformadores y modernizadores de la economía y las relaciones laborales no tienen en la actualidad, ninguna capacidad de realización, ni posibilidades de recomposición en el corto plazo. Pero, ¿por cuánto tiempo se mantendrán y sostendrán las condiciones laborales, sociales y económicas precarias en la región? Esa es quizás, una pregunta que tendrá que responderse en otras investigaciones, lo cierto es que de manera solapada, o encubierta, los sistemas de relaciones laborales, continúan siendo el eje de conflictos y contradicciones que cada vez más se restringen a un conjunto limitado de áreas, sectores y sujetos, pero que también cada vez más, incrementan la intensidad de la conflictividad y provocan claramente, demandas sociales, políticas e institucionales en la región.

### 3.0 Reformas laborales emergentes y reemergentes

Las reformas a las relaciones laborales en la región fueron el producto de los cambios en el modelo del sistema de relaciones laborales y en las prácticas impulsadas por los diversos tipos de privatizaciones y políticas de atracción de inversiones. Las reformas laborales en todo caso, lograron modificar la naturaleza de la función “*tuteladora*” de la norma laboral, al proponer un equilibrio entre partes desiguales y heterogéneas. El Estado en ese escenario, mantiene su papel como ente “*organizador*” de las relaciones laborales, me-

diado ahora por un proceso de acuerdo entre las partes, con base en factores laborales, sindicales, sociales, educativos, culturales y contractuales, que poseen tanto los trabajadores como los empresarios organizados.

En el escenario emergente, las reformas laborales tienen como objetivo último, el incremento de la productividad vía la intensificación del ritmo de trabajo (Honduras) y el disciplinamiento de un sinnúmero de derechos colectivos (El Salvador, Nicaragua y Guatemala), entre ellos, la libertad sindical y el derecho a huelga (Panamá), configurándose así, una flexibilización regional y diferenciada de las relaciones laborales, según sean las acciones sindicales y empresariales (Costa Rica). Desde esa perspectiva, las reformas no serán ni favorables ni desfavorables a los trabajadores, porque en casi todos los casos en la región, según se desprende de los estudios que forman parte de esta obra, las reformas son un punto intermedio entre lo uno y lo otro, debido al hecho que el movimiento sindical, a pesar de sus debilidades en la región, ha mantenido cierto grado de resistencia directa e indirecta a los cambios regresivos en el sistema de relaciones laborales (Rosa, M.D., *et. al.*).

No obstante, las reformas laborales en general se ajustan según sea el caso y el país, a las demandas del mercado (Panamá y Costa Rica); a las demandas de las relaciones laborales y sus condiciones (Guatemala y El Salvador); a las demandas de la globalización (Honduras y Nicaragua). En cada tipo de reformas son comunes tres aspectos: el desmejoramiento de las condiciones de trabajo como vía para la competitividad; la consolidación ascendente unas veces gradual, otras directa, del modelo de economía de servicios; la desproporción en el pago de los costos de bienestar y empleo, mediante impuestos al consumo y el trabajo asalariado.

Las reformas laborales tienen sin embargo dos vertientes. En la primera se aglutinan aquellas que provienen de modificaciones al marco jurídico legal; en la segunda, las que se aplican de hecho a través de la serie de transformaciones que experimentó el modelo económico y la presión del poder de dirección del empresario sobre los derechos individuales y colectivos del trabajador. En este último caso, el derecho a gozar de un contrato tal como lo establecen los Códigos de Trabajo de la región, es quebrantado cotidianamente, debilitándose así el poder de negociación de los trabajadores ante un conflicto laboral. Además con ello se incrementa la vulnerabilidad de la población trabajadora ante las disposiciones de los empleadores (Rosa, M.D. *et. al.*). Es decir, se fortalece aún más, al poder cuasi discrecional de dirección del empresario que de hecho otorgan los distintos Códigos de Trabajo en Centroamérica.

Las transformaciones laborales que se vienen registrando en Centroamérica, no sólo se desprenden de las reformas al Código de Trabajo, sino de su interpretación, que queda reflejada en la jurisprudencia y de las modificaciones de hecho que se exteriorizan posteriormente en la práctica de las instituciones y empresas nacionales, transnacionales y multinacionales. La vía de la reforma por intermedio de la jurisprudencia y la hermenéutica, son visibles en los casos de Panamá y Costa Rica (Rodríguez M., A. y Trejos, M.E.). En países como Honduras, Nicaragua y Guatemala la presión sobre el trabajo se realizará mediante acuerdo en las condiciones de trabajo. En el caso de El Salvador la vía estará asociada al tipo de contrato.

En el caso de El Salvador, según el equipo de investigadores que elaboró el estudio en ese país, las reformas son el resultado de la aprobación de 14 convenios de la OIT, una vez se pactaron los acuerdos de paz que impulsaron las acciones tripartitas en el ámbito laboral. Dichas reformas no responden a las transformaciones emanadas del paradigma neoliberal, per se, sino que obedecen a las necesidades diversas de modificar ciertos contenidos del Código de Trabajo para armonizarlos con los catorce convenios ratificados, más otros posteriores. No obstante aún cuando en el caso de El Salvador se incluyeron aspectos relevantes de las condiciones para el desenvolvimiento de las relaciones laborales, no se incluyeron los convenios asociados a la libertad sindical y la protección sindical, el derecho de sindicalización y la negociación colectiva y el derecho pleno de asociación de los trabajadores de la administración pública. También en el caso de El Salvador vinculado a lo laboral, aparecen en el escenario laboral, una serie de disposiciones asociadas a la inclusión de un capítulo especial de delitos en el Código Penal, que tiene que ver con el trabajo. De esta manera, por lo menos en el caso de El Salvador, un sinnúmero de conductas laborales y sindicales pueden ser sancionadas con prisión (Rosa, M.D., *et. al.*). Las acciones sindicales dirigidas a la democratización de los países y en la búsqueda de una economía incluyente y un desarrollo sostenible parecen quedar así sometidas y disciplinadas por la norma. En el caso de países como Panamá, las acciones sindicales quedaron disciplinadas por disposiciones asociadas a la seguridad nacional y el terrorismo.

La flexibilización del trabajo desde esa perspectiva, por lo menos en el caso centroamericano, fue más allá de lo expuesto en un conjunto de argumentos y tesis de distintos investigadores europeos. En el caso de Panamá y Costa Rica, en menor caso en El Salvador, la flexibilización de las relaciones laborales fue el resultado de las acciones dirigidas a dinamizar

la economía vía la creación de empleo. Desde esa perspectiva de las reformas, empleo y cambios legales en el mundo del trabajo, serán dos caras de una misma moneda.

En el caso de Honduras, aún cuando no se han realizado reformas integrales al Código de Trabajo, si se realizaron una serie de explicaciones sobre el desarrollo de las normas laborales; así como interpretaciones de la normativa vigente. Estos cambios a la legislación laboral tienen como punto de partida una correcta interpretación de cada uno de los artículos que integran el Código. En gran medida los cambios son hermenéuticos, y no precisamente reformas en el extenso sentido de la palabra. Esta situación es el resultado de las acciones históricas del movimiento obrero en Honduras. Además, los empresarios hondureños en ese escenario *“ante la vigencia del Código de Trabajo que regula las relaciones laborales y ante la imposibilidad real y objetiva de producir reformas laborales que satisfagan sus intereses, han buscado la forma de debilitar el movimiento sindical mediante la introducción del solidarismo”* (Morazán San Martín, N.).

Sin embargo, a pesar que no se han realizado reformas integrales a las disposiciones laborales, en Honduras se están presentando situaciones de hecho en el ámbito agrario. La temporalidad de los contratos de trabajo en el sector agrario funciona de igual manera que lo hace la flexibilidad en el ámbito industrial en el resto de países de la región. El contrato por tarea y producto, impide la permanencia del trabajador. Es decir, la flexibilidad aún cuando no está integrada como parte de las disposiciones asociadas al funcionamiento interno de la organización de las relaciones laborales, puede aparecer en medio de la precariedad de la contratación (Morazán San Martín, N.).

Por su lado, las reformas laborales en el caso de Nicaragua han sido integrales e implicaron hasta la reforma de la Constitución, claramente orientada en el período sandinista hacia el derecho social. Las reformas laborales en Nicaragua, provocaron la individualización de las relaciones laborales por la entrada (el contrato), por el proceso (las condiciones de trabajo) y por la salida (el despido). Es la reforma que por su integralidad y complejidad ha colocado al sindicalismo de la región ante la merma ascendente de los afiliados, producto de la inoperatividad práctica de la libertad sindical (Moreno, R. y Torres, L.). En el caso de Panamá y Costa Rica, la tendencia y la forma como se han realizado las reformas permiten predecir un resultado similar en el caso de la afiliación y la capacidad de defensa del sindicato de los derechos de los trabajadores (Rodríguez M., A. y Trejos, M.E.).

Además de las reformas laborales, las relaciones del mundo laboral fueron transformadas de hecho por dos instituciones emergentes, una productiva, las maquilas y las zonas procesadoras para la exportación, y otra privada, los Códigos de conducta, las cláusulas sociales y los acuerdos empresariales extraterritoriales. Las empresas maquiladoras y las zonas procesadoras para la exportación incluso las zonas francas, en primer lugar, se convirtieron en la vía para la realización plena de las necesidades de la globalización y el mercado. En algunos países de la región, estas nuevas instituciones y unidades productivas tienen la capacidad de operar al margen de las disposiciones laborales establecidas en el Código de Trabajo mediante un régimen laboral especial. En otros, las empresas maquiladoras deben operar garantizando los derechos de los trabajadores siendo la vía para garantizar la sostenibilidad de la inversión y la tasa de retorno, los incentivos fiscales. En aquellos casos donde no funciona ni uno, ni existen los otros, la presión del poder de dirección se convierte en una buena vía para evitar la incalculabilidad del factor trabajo.

En el segundo lugar, los Códigos de Conducta se han convertido en otra de las salidas de las empresas transnacionales para liberalizar los derechos colectivos de los trabajadores. A través de los Códigos de Conducta las transnacionales, las cláusulas sociales y los acuerdos empresariales extraterritoriales operan con disposiciones privadas dirigidas a regir las relaciones laborales. Igualmente cuestionan en el fondo la legitimidad misma del derecho del trabajo. Los acuerdos marco que rigen en diversos países para las actividades de las empresas transnacionales y multinacionales tienen como objetivo mantener no sólo el mismo estándar de producción, sino también las mismas condiciones de trabajo (Fuentes Aragón, H.). Este aporte de la globalización, en conjunto con los capítulos laborales de los acuerdos de libre comercio seguramente se estudiarán detalladamente, en próximas investigaciones regionales.

#### 4.0 Estrategias sindicales en la región

En Centroamérica existe un proceso reciente de definición de las estrategias sindicales desde la base misma del sindicalismo. Es decir, una vez la ola neoliberal comenzó a mostrar sus primeros rezagos y limitaciones, para recrear escenarios laborales propicios para la mercantilización de las relaciones laborales, los sindicatos iniciaron las acciones para “*crear sus propias proyecciones estratégicas, identificar sus propios intereses, desarrollar sus propios mecanismos de acción, ampliar la contratación colectiva y la cobertura en la afiliación sindical*” (Rosa, M.D., et. al.).

Este repunte del sindicalismo desde la perspectiva técnica, no solamente con acciones políticas directas e indirectas, implica la aparición regional de diversos esfuerzos para fomentar la participación de los afiliados, en la elaboración de propuestas incluso legales, dirigidas a la ampliación de los derechos de los trabajadores y también, reformar el sistema de relaciones laborales. No obstante, si bien es cierto que la capacidad propositiva no es homogénea (sólo se presenta de forma nítida en los casos de Guatemala y Honduras), es un primer paso en la dirección correcta: ampliar la capacidad propositiva del sindicalismo en la región, al mismo tiempo que se fortalece y fundamenta su papel como institución relevante de las sociedades democráticas.

En el caso de Guatemala, el movimiento sindical ha presentado de manera negociada, por diversas vías, reformas a la legislación laboral. Estas acciones e iniciativas del movimiento sindical tienen su fundamento en distintos acuerdos adquiridos por el Estado en torno a la salida pacífica a los conflictos sociales. Por ello la incidencia en los debates sobre los cambios en las relaciones laborales, es el resultado de la forma como se pacto la paz. Allí, en ese escenario, la capacidad del movimiento sindical la proporciona su relación con las luchas sociales y no necesariamente su necesidad como institución democrática. Esta última apenas surge como posibilidad en la región, en el caso de Panamá.

La capacidad propositiva por arriba, no tiene sin embargo fundamento y sostenibilidad real por abajo. Por lo menos en el caso de Guatemala son casi inexistentes, por parte de los sindicatos, *“la formulación, propuestas e incidencias en negociaciones o convenios colectivos de sectores productivos con vigencia y cobertura nacional o regional”* (Fuentes Aragón, J.H.). Por esta razón en parte, es que en el caso de Guatemala, las organizaciones de mujeres a través de la presión han demandado reformas laborales en cumplimiento de sus derechos. Esta situación aunque no se reproduce claramente en todos los demás países, sí indica que los sindicatos pueden moverse bien en el marco general de las relaciones laborales y los derechos y condiciones que la fundamentan, pero al mismo tiempo no son capaces de moverse libremente en los ámbitos y espacios cotidianos de las relaciones particulares donde la capacidad técnica supera claramente la capacidad política, donde la incidencia sede paso al empoderamiento de las bases y direcciones intermedias.

Las propuestas de reforma de las relaciones laborales incompletas o no, elaboradas desde la perspectiva del movimiento sindical, en todo caso en los países de la región, están dirigidas a la profundización de los de-

rechos sindicales y la libertad sindical, siguiendo las propuestas y recomendaciones que para el caso ha realizado en diversas ocasiones la OIT, cuando reiteradamente señala en documentos e investigaciones regionales, las contradicciones, carencias o ausencias que existen entre algunos artículos de los distintos Códigos de Trabajo y las disposiciones laborales, con lo establecido en los convenios internacionales suscritos por esos países.

## 5.0 Perspectiva y prospectiva de las relaciones laborales

El desarrollo humano sostenible parece demandar cada vez más en la región, una salida creativa e innovadora a la ruptura larvada pero continua de cada uno de los postulados neoliberales en el mundo del trabajo. Los trabajadores y sindicatos tienen en ese escenario un papel estratégico que desempeñar en función de la consolidación real de la democracia centroamericana.

En la región existe un sinnúmero de retos para garantizar el bienestar de los trabajadores que cada vez más gravitarán en torno a la contraposición entre carencia o incremento de bienestar. El desarrollo de la vida democrática plantea entonces, la urgente necesidad de hacer un alto en el camino, para evaluar y reconducir la dinámica del sistema laboral y la acción sindical con miras a configurar una democracia integral que abarque todos los ámbitos del quehacer centroamericano.

Para ello se hace necesario integrar y desarrollar los esfuerzos de los trabajadores y las trabajadoras en alianzas o acuerdos con otros sujetos sociales que actúan en el sistema de las relaciones laborales, en el entendimiento de que la conflictividad, característica del propio sistema, es una debilidad para la construcción de espacios que le procuren salidas democráticas e inclusivas a los profundos y complejos problemas que aquejan la región y particularmente al mundo del trabajo, como la informalidad, segmentación y precariedad laboral; la vulneración de los principios rectores de la libertad sindical; la discriminación por razón de género, entre muchos otros. Los trabajadores y trabajadoras centroamericanas tienen la palabra en este debate que reinicia en torno a la transformación y modernización del sistema de relaciones laborales en la región.

**María Roquebert León**

Coordinadora de Proyectos  
Fundación Friedrich Ebert-Panamá

# LAS REFORMAS LABORALES Y LA ACCIÓN SINDICAL EN COSTA RICA

María Eugenia Trejos

## 1.0 Introducción

En las últimas décadas, el movimiento sindical en Costa Rica, se ha visto enfrentado a cambios importantes a nivel socioeconómico y político, así como en algunos ámbitos que afectan directamente a sus afiliados/as y sus posibilidades de acción. Entre ellos están las transformaciones en la normativa que regula el mundo del trabajo o las nuevas interpretaciones de ésta, así como la violación de algunas disposiciones.

Para poder enfrentar esos cambios es indispensable comenzar por identificarlos, interpretarlos y determinar cuáles han sido sus impactos en la acción sindical. Sólo así la nueva generación de dirigentes y cuadros sindicales que ha surgido en los últimos años, estará en condiciones de enfrentar los retos que las transformaciones en curso representan y de proponer alternativas que conduzcan a una mayor capacidad de organización y de influencia en las decisiones que afectan el mundo del trabajo.

La falta de investigaciones en este campo nos ha hecho plantear la conveniencia de realizar este primer estudio en el que se identifican los cambios que se vienen operando en la normativa laboral, para aproximarnos al análisis de sus efectos como base para futuras investigaciones que permitan ampliar y profundizar la interpretación sobre sus implicaciones reales. Dos preguntas permiten una panorámica más clara sobre el particular. En primer lugar, ¿cuál ha sido el impacto de las reformas laborales –aprobadas entre 1990 y 2004– en el accionar de los sindicatos de Costa Rica? En segundo lugar, ¿cuál ha sido la respuesta de los sindicatos en Costa Rica frente a las reformas laborales aprobadas entre 1990 y 2004?

No obstante, cabe señalarlo, las transformaciones laborales que se vienen operando en el país no sólo se desprenden de las reformas directas al Código de Trabajo, sino de su interpretación –que queda reflejada en la jurisprudencia– y de las modificaciones de hecho que se exteriorizan en la práctica de las instituciones y empresas. En el caso de la libertad sindical ha habido ambos tipos de situación. Por un lado se toman medidas protectoras muy restringidas y en condiciones de mucha presión internacional sobre las actividades “estrellas” de las transformaciones económico-sociales, como son las exportadoras. La aplicación de estas medidas protectoras ya de por sí serían muy limitantes, pero peor aun, ni siquiera en ese nivel se cumplen y se ha continuado con prácticas que atentan contra la libertad sindical, tanto de persecución y hostigamiento, como de represión directa a través del despido. Por otro lado, en el sector público se toman medidas obstaculizadoras de la negociación colectiva en todas sus formas, violando los convenios internacionales de la OIT ratificados por Costa Rica. A ello hay que añadir la práctica de los arreglos directos en empresas del sector privado, en particular bananeras, como mecanismos claramente utilizados para impedir el trabajo sindical. De esta manera, las posibilidades de realizar trabajo sindical son casi nulas en el sector privado y se han limitado mucho en el sector público, donde la negociación tiene que efectuarse por vías alternas, cuando se logra hacerla.

En el caso del contrato de trabajo, se ha encontrado una amenaza al contrato indefinido como contrato de trabajo típico. Hay alguna jurisprudencia que no reconoce la continuidad de la relación laboral en el sector público, pues se afirma que priva “el principio de legalidad” o del contrato escrito pero, sobre todo, hay una práctica institucional y empresarial que desconoce los alcances de la legislación y la jurisprudencia, pero que no es fiscalizada o sancionada por las autoridades públicas. Esto atenta contra la estabilidad laboral, tanto en la continuidad de la relación como en las condiciones de dicha relación.

Por último, en el caso de la indemnización por despido, se aprobó una ley orientada a favorecer el traslado de grandes cantidades de fondos públicos y de los/as trabajadores/as hacia el sector financiero privado en la figura de las operadoras de fondos de pensiones. Con esta Ley se creó una falsa ilusión en el sentido de que se garantizaría la indemnización –o la prima de antigüedad– si se perdía el trabajo y de que las organizaciones podrían operar fondos de pensiones. El resultado ha sido que la indemnización por despido se ha reducido, que se han trasladado fondos del Banco Popular, el INA y el INS a operadoras privadas de pensiones, que el auxilio de cesantía si-

que siendo una expectativa de derecho y no un derecho real, que no se rompió el tope de ocho años para calcularla y que las organizaciones sindicales no tienen capacidad ni capital para administrar esos fondos.

Esta caracterización es una primera aproximación a un análisis que deberá ser ampliado con nuevas dimensiones y factores, y precisado en estudios posteriores, ya que no es posible hacerlo dentro de los alcances de esta investigación. Los elementos que hemos considerado son: las tendencias predominantes en el contexto socioeconómico en que actúan las organizaciones sindicales, la ubicación institucional de esas organizaciones, la relación que han desarrollado con el Estado, el origen social de sus afiliados/as, su afiliación ideológica, y la cultura sindical en cuanto a su tradición confrontativa o conciliadora. Es de destacar que estamos dejando de lado factores como: la organización interna de los sindicatos y su democracia o espacios de participación de las bases, la interpretación de la realidad y las propuestas que se elaboran frente a ella, etc. Además, aun los factores que sí estamos considerando deben ser analizados con mayor profundidad.

## 2.0 Antecedentes del movimiento social en Costa Rica

El período anterior a la década de 1990, que hemos tomado como punto de partida en este estudio, arranca en la década de 1940, cuando se inician las reformas sociales que conducen a la constitución del Estado benefactor o social, momento en el cual fue fundamental la influencia del movimiento sindical que estaba en auge. A partir de 1948, se resuelve una guerra civil en favor de un sector de nuevos empresarios y sectores medios y se aplica una política de fuerte represión contra la corriente sindical entonces más fuerte, dirigida por el partido comunista. Simultáneamente con la ilegalidad del partido mencionado se inició la disolución de su central sindical y, *“de ahí en adelante se sometió a proceso de liquidación a todo el movimiento obrero que tenía algo que ver con esta central o con el Partido Comunista...”* (De la Cruz, 1997:25).

La otra corriente presente en este período estaba aglutinada en una central socialcristiana (Confederación Costarricense de Trabajadores Rerum Novarum), que en la década de 1960 se convirtió en socialdemócrata (Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos con desprendimientos: Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos y Confederación Nacional de Trabajadores). Esta corriente nació y se de-

sarrolló con fuertes vinculaciones con el Partido Liberación Nacional –formado por los sectores triunfantes de la guerra civil– y estaba debilitada –en la década de 1950– por su participación en la lucha armada. A mediados de los años sesenta se formó otra confederación sindical de orientación socialcristiana; Confederación Obrero Campesino Cristiana, más tarde Confederación de Trabajadores Costarricenses (De la Cruz, 1997).

A pesar de la represión, se mantuvo activo el sindicalismo vinculado al Partido Comunista (Confederación de Trabajadores de Costa Rica, luego Confederación General de Trabajadores y, en 1980, Confederación Unitaria de Trabajadores), en particular en las compañías bananeras y en menor medida en el sector público. Ya en la década de los setenta aparecen otras tendencias de izquierda que también se vincularon con sindicatos de cañeros y de trabajadores/as del sector público. En la administración Echandi (1958-1962) se “*permitió cierta apertura a las actividades y la organización de los comunistas*”, aunque posteriormente volvió a aumentar la represión. Sin embargo, las décadas de 1960 y 1970 fueron de auge del movimiento sindical, con muchas nuevas organizaciones creadas, muchos conflictos colectivos de carácter económico social presentados y mucha actividad huelguística (De la Cruz, 1997; Donato y Rojas, 1987).

Al lado de las orientaciones mencionadas, desde la década de los 1950 se crean organizaciones de empleados/as públicos/as y magisteriales que se inician como asociaciones y sólo más tarde adquieren un carácter propiamente sindical.

A mediados de los 1970 las organizaciones vinculadas con los partidos de izquierda son ampliamente mayoritarias en cuanto a la cantidad de afiliados/as que tienen (64%), aunque las socialdemócratas tienen más cantidad de sindicatos (42%). En los ochenta esta situación se ha modificado: los sindicatos socialdemócratas son un 33% del total (55% de los confederados) y tienen el 35% de los/as afiliados/as (48% de los/as confederados/as), los de izquierda son un 18% (29% de los confederados) con un 31% de afiliación (42% de la confederada) y aparecen un 40% de sindicatos independientes con un 27% de afiliación. La Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC) mantiene una presencia minoritaria (4% de afiliados/as a mediados de los 1970 y 7% a mediados de los 1980 (Donato y Rojas, 1987:34 y 46). Como aproximación a la comprensión de este escenario creemos que se pueden distinguir al menos

tres estrategias sindicales<sup>1</sup> pero insistimos en que su análisis deberá ser profundizado y precisado. Una primera estrategia forma parte del **sindicalismo de clase**, en el sentido de que entiende a los diferentes sectores sociales a partir de su posición e intereses de clase y se vincula a un proyecto de sociedad alternativa a la capitalista. Esta estrategia está fuera de las decisiones y funciones del Estado y tiene una cultura sindical confrontativa. Dentro de ella se pueden distinguir dos corrientes: una ubicada tanto en el sector público como en el privado en la que priva una **afiliación obrera**; otra, ubicada en el sector público y con **afiliación de sectores medios**.

La segunda estrategia está formada por el sindicalismo que se asemeja a lo que en otros países se ha llamado **corporativismo**, que incluye subordinación y dominación. El pacto corporativo forma parte del Estado social (o benefactor) y *“hacen explícitos los funcionamientos latentes del Estado social: tratar de conciliar acumulación con la lucha de clases, tratar de articular producción en masa con consumo en masa. Pero, el corporativismo (aun el societal) es aceptación de los parámetros del orden capitalista, aunque reconociendo la posibilidad de espacios de indeterminación que pueden ser llenados a través de los pactos corporativos”* (De la Garza, 1994:22-23). Dentro de ese pacto, los sindicatos llegan a tener influencia en la definición de políticas estatales y se subordinan al proyecto de sociedad de las clases dirigentes. En Costa Rica estas organizaciones han tenido alguna participación en la toma de decisiones, a través de la pertenencia a juntas directivas de instituciones públicas y a otros organismos de decisión y han avalado el proyecto de sociedad dominante, por lo que su cultura ha sido conciliadora. Su ubicación institucional puede ser variada, aunque tiene una presencia mucho mayor en el sector público. El origen social de su afiliación es mixto y podría hacerse la diferencia entre la afiliación obrera y la mixta.

La tercera estrategia está conformada por organizaciones que tienen una postura **independiente** respecto al proyecto de sociedad dominante y, por lo tanto, no participan en la toma de decisiones; se ubican fundamentalmente en el sector público y tienen una cultura bastante confrontativa.

La pregunta que debemos hacernos en este punto es ¿cómo se han afectado estas organizaciones con las reformas laborales que se han venido

---

<sup>1</sup> Para hacer esta aproximación hemos utilizado información brindada por Leda Abdallah en una amplia entrevista realizada el 18 de noviembre de 2004.

aprobando en los últimos años? y ¿cómo han respondido frente a ellas? Para hacerlo, es necesario revisar las reformas mismas y sus implicaciones, lo cual hacemos en el siguiente apartado.

### **3.0 Transformaciones económico-sociales en Costa Rica y sus impactos sobre las relaciones laborales. Período 1990-2004**

Las transformaciones económico-sociales que se vienen operando en Costa Rica en las últimas décadas, como parte de los llamados procesos de ajuste estructural o de su inserción en la llamada globalización, se derivan de la estrategia de expansión del capital transnacional, en particular con el que tiene su sede en Estados Unidos. En ese sentido, hay una unidad o continuidad entre lo que se realiza en el marco del ajuste estructural y lo que se ha llamado el Área de Libre Comercio de las Américas, el Plan Puebla Panamá o el Plan Colombia. En el ajuste estructural y el Área de Libre Comercio de las Américas, se intenta la transformación de América Latina en todos sus ámbitos para facilitar la expansión del capital transnacional y la apropiación de la riqueza producida en la región. En el segundo, el Plan Puebla Panamá, se pone el énfasis en la creación de la infraestructura necesaria para facilitar el manejo de los recursos naturales, los movimientos de productos y materias primas, la transmisión de energía y la creación de las plantas maquiladoras para facilitar el uso de la fuerza de trabajo barata de la región. En el tercero, el Plan Colombia, se facilita la injerencia político-militar de Estados Unidos que con la excusa de combatir el narcotráfico, procura expandir el dominio territorial de las grandes corporaciones transnacionales y sus socios internos, así como el control de las fuentes de petróleo por ese mismo tipo de corporaciones.

La estrategia del capital transnacional con sede en Estados Unidos se define, a nuestro juicio, a partir de:

- El colapso del socialismo real y la derrota del movimiento popular (entre otros en Centroamérica) que conduce al capital a intentar imponerse sin regulaciones o restricciones a su movimiento.
- La competencia asiática y europea que conduce a cambios, en la esfera productiva y en el mercado de trabajo, orientados a generar un mercado de trabajo libre y sin “rigideces” que, en nuestros términos, representa el aumento de los excedentes a través de un mayor acceso a fuerza de trabajo sin protecciones.

- La contradicción entre el capital productivo y el capital financiero-especulativo (no productivo) que llevan a una mayor necesidad de ubicar nuevos espacios para la reproducción del capital, entre los cuales están aquellos que eran antes parte de la acción estatal (agua, luz, teléfonos) y también la biodiversidad, el subsuelo marítimo, etc.

La contradicción entre el capital transnacional y la economía interna de Estados Unidos –el primero en expansión a nivel mundial y la segunda perdiendo competitividad– que hace evidente la necesidad de la segunda de obtener recursos provenientes del exterior para resolver los problemas de la economía interna de Estados Unidos.

Ante esa realidad, las clases dirigentes en América Latina muestran su debilidad: no tienen un proyecto propio. Estos sectores han renunciado a ello y han aceptado quedar subordinados al capital transnacional. A las clases dirigentes en América Latina ya no les interesa –si alguna vez les interesó– controlar los procesos productivos y los mercados en los cuales colocan sus productos, así, ya no interesa si producimos o compramos producción ya hecha, si producimos ropa o electrónicos, si desarrollamos tecnología o sólo usamos tecnología importada, si orientamos la producción a satisfacer necesidades de nuestros pueblos o de gentes de otros países, si producimos alimentos básicos o postres y ornamentales. Ya no les interesa decidir cuáles recursos utilizar y cómo utilizarlos, ya no les interesa proteger a los sectores populares –al menos a algunos de ellos– y garantizar una vida con algún nivel de dignidad. Sólo interesa apropiarse de una parte de la ganancia del capital transnacional, y para ello están dispuestas a participar de esa estrategia –del capital transnacional– sin definir la suya. Esto no quiere decir que los países no tengan rumbo. Lo que quiere decir es que el rumbo se define en función de los intereses del gran capital transnacional, del cual nuestras clases dirigentes se convierten, según sus palabras, en socias, y según nuestra percepción, en subordinadas. Así, en la división internacional del trabajo, pasamos a ofrecer fuerza de trabajo barata, abundante y desprotegida, a ser productores de productos primarios y no esenciales, a realizar ciertas etapas de procesos productivos controlados desde afuera, a ser el escenario de la apropiación de los servicios y la biodiversidad por el capital transnacional.

Las transformaciones que se han venido operando en Costa Rica para insertarse en la estrategia del capital transnacional tienen, al menos, los siguientes componentes:

### 3.1 Apertura de mercados para la colocación de excedentes externos y pérdida de la soberanía alimentaria

Como resultado de las modificaciones tecnológico-productivas incorporadas por las grandes corporaciones en la agricultura estadounidense, del apoyo y los subsidios otorgados por el Estado, Estados Unidos llegó a tener excedentes de alimentos agrícolas y se interesó por colocarlos, entre otras regiones, en América Latina. Así, en el documento de Santa Fe, de 1980, el gobierno de Estados Unidos señala la orientación de las relaciones internacionales de la administración Reagan y afirma que nuestros países deben convertirse en importadores de granos y exportadores de frutas. Costa Rica pasa a formar parte del PL-480 a través del cual Estados Unidos ofrece ayuda en granos básicos. A partir de 1982 cuando se firma la primera carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional, se toman medidas para ir reduciendo los aranceles a la importación y eliminar los subsidios y todas las políticas tendientes a proteger la producción agrícola, como los precios de sustentación, la participación del Estado en la comercialización, el crédito subsidiado, el apoyo técnico, el suministro de semilla mejoradas o de insumos a precios preferenciales, los programas de adjudicación de tierras (que se han reducido), etc. (Trejos, 1997; Fernández, 2004). Con ello, la producción desprotegida tiene que competir con producción estadounidense subsidiada y se llega a la situación actual en la que se han reducido la producción de arroz, se ha reducido considerablemente la producción de maíz blanco y frijoles y ya no producimos maíz amarillo. Por el contrario, la producción de exportación sí recibe el apoyo estatal a través de asistencia técnica, investigación dirigida prioritariamente hacia ella, exención del pago de varios impuestos (territorial, sobre la renta y sobre herramientas, insumos y maquinaria), crédito favorable en cuanto a plazos y períodos de gracia (Fernández, 2004:86), certificados de abono tributario y de incremento a las exportaciones (que son negociables en la bolsa y deducibles de los impuestos que deben pagarse). Este cambio de política ha favorecido la desaparición de gran cantidad de pequeños productores y la expansión de grandes plantaciones controladas por transnacionales, como sucede en la producción de piña, melones, etc.

Esta reorientación de la política agrícola ha puesto en peligro la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, lo que tiene su expresión máxima en el texto del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (TLCEUCA) que, a cambio de un pequeño cambio en las posibilidades de exportación para Costa Rica, abre totalmente –con determinados plazos– nuestro mercado a los productos agrícolas subsidiados provenientes de Estados Unidos.

### 3.2 Apertura de espacios productivos para la Inversión Extranjera Directa (IED) que no favorecen la producción nacional ni la apropiación interna de la riqueza producida en el país

Las necesidades de colocación de capital transnacional en nuevos espacios productivos han sido favorecidas en nuestro país con políticas orientadas a favorecer la inversión extranjera directa. En el sector industrial esto se ha visto a través de los diferentes regímenes llamados de admisión temporal (ahora perfeccionamiento activo) y zona franca. En ambos casos las empresas reciben una serie de exenciones tributarias y pueden importar “temporalmente” los insumos con los cuales producen lo que exportarán o se ubican en zonas que tiene extraterritorialidad. Aún en los casos que se han llamado de alta tecnología, estas inversiones no se integran con la producción nacional sino con la transnacional, no transfieren sino un mínimo de conocimiento y tecnología, no han ayudado a resolver el déficit comercial porque el crecimiento de la IED no ha significado su reducción, no resuelven los problemas de balanza de pagos porque la transferencia de ganancias supera los flujos de IED a lo largo de varios años,<sup>2</sup> y en el caso de las empresas de alta tecnología ni siquiera generan mucho empleo<sup>3</sup> (Vargas Solís). Otros sectores también han favorecido la inversión extranjera, como sucede con el turismo, los servicios –incluyendo públicos– y la bioprospección y ninguno se puede considerar que haya favorecido la integración vertical de la producción, el desarrollo tecnológico o la apropiación del conocimiento. Es más, en el caso de la bioprospección<sup>4</sup> lo que está sucediendo es que se llevan el conocimiento sobre nuestra naturaleza y este proceso se profundizaría de aprobarse el TLCEUCA ya que se *“forzaron las definiciones, primero para considerar a la bioprospección como un servicio científico transfronterizo, luego para transformar los permisos de acceso a los recursos genéticos y bioquímicos en acuerdos de inversión y por último, ...para ser tales, deben contar con la protección de la propiedad intelectual. Es decir, van dando respuestas a sus preguntas y necesidades, que no son las nuestras, y para las cuales los y las costarricenses estábamos ensayando caminos diferentes”* (Rodríguez).

---

2 Entre 1997 y 2003 las remesas de utilidades fueron mayores a la IED en \$2.200 millones.

3 INTEL, empresa de producción de circuitos poner representa, en algunos años, la tercera parte de nuestras exportaciones y sólo genera alrededor de 3.000 empleos (Vargas Solís, Luis Paulino. 2004. charla en el Museo del ICE).

4 “Bioprospección: búsqueda sistemática, clasificación e investigación para fines comerciales de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos y otros productos con valor económico actual o potencial que se encuentran en la biodiversidad” (Ley de Biodiversidad de Costa Rica 1788, cit. en Rodríguez, de próxima publicación).

Este proceso tendría su forma más acabada si se aprobara el TLCEUCA, ya que en éste se garantizan al inversionista extranjero, una serie de privilegios como: Trato nacional (o sea, ningún nacional puede obtener beneficios estatales por encima de los que se otorguen al inversionista extranjero); trato de nación más favorecida (o sea, ningún inversionista de otro país puede obtener beneficios mejores de los que se otorguen a los inversionistas de los países firmantes del tratado); libre transferencia de ganancias y prohibición de poner requisitos de desempeño (cuando se trata de mercancías es en relación al contenido nacional de la producción, mercados de destino, transferencia de conocimiento o tecnología. Cuando se trata de servicios en relación al valor de las transacciones, número de proveedores, número de personas empleadas, presencia local); posibilidad de demandar al Estado si considera que incumple con los términos del tratado, mientras que el Estado no podría demandar a las empresas. Es más estas demandas pueden hacerse por medidas equivalentes a la expropiación, que han sido interpretadas como lo que se ha dejado de ganar por no haber podido invertir, en determinado momento, debido a medidas que se les han aplicado a los inversionistas.

### **3.3 Descuido del mercado interno y pérdida de capacidad adquisitiva**

Hemos dicho que la estrategia de las clases dirigentes de Estados Unidos se orienta, entre otras cosas, por el interés de asegurarse el ingreso de recursos provenientes del exterior. Por esta razón se ha utilizado el poder de los organismos financieros internacionales para exigir el pago de la deuda externa y, entre los mecanismos utilizados está el de fomentar las exportaciones, de modo que los ingresos por la producción sean directamente de las divisas que saldrán para atender la deuda. Otro mecanismo es, como se mencionó antes, la repatriación de ganancias, regalías y otros pagos a la inversión extranjera.

El complemento de esta política es el descuido del mercado interno y, por ende, de la capacidad adquisitiva de nuestra población. Si lo que se busca es la producción de exportación, ya no interesa que la población del país pueda comprarla y así tampoco interesa que tenga capacidad para comprar. Es decir, el pago que se hace como salario y otros derechos o beneficios, ya que es una proporción pequeña de la población la que importa como compradora de las importaciones que no sean alimentos básicos. De esta manera se eliminan las protecciones e incentivos a la producción interna y se toman otras medidas como la liberación de la mayor parte de los precios y márgenes de utilidad derogándose el Convenio Centroamericano de

Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial que apoyaba la producción industrial para el mercado interno. También forma parte de esta tendencia la reducción de la acción social del Estado, que era un importante comprador en el mercado interno.

Nuevamente el TLCEUCA completa esta orientación al abrir el mercado nacional a la producción extranjera con muy pocas posibilidades de aplicar medidas de protección permitiendo la inversión extranjera sin requisitos de desempeño. Esto conduciría a la desaparición de mucha de la poca industria existente y de cualquier intento de elaborar una política de producción que establezca prioridades en cuanto a ramas, sectores, materias utilizadas, participación de nacionales o tecnología.

### **3.4 Apertura y privatización de la actividad financiera**

En el período del ajuste estructural se ha venido favoreciendo la liberación de la actividad financiera y el funcionamiento de bancos privados. Sin eliminar la banca pública se ha reducido su espacio a través del cierre del banco más antiguo del país, del debilitamiento de los préstamos de interés social y del endurecimiento de las condiciones, de la aplicación de más regulaciones a la banca estatal que a la privada,<sup>5</sup> del acceso de la banca privada al financiamiento externo con el aval del Banco Central, de la posibilidad de obtener depósitos en cuentas corrientes por la banca privada, de la liberación del mercado de valores, de las transacciones en moneda extranjera y de la participación de operadoras privadas en la administración de fondos de pensiones complementarias obligatorias. Todo ello favorece la concentración de la riqueza y el flujo de dinero hacia afuera.

### **3.5 Transformación del papel del Estado**

El otro ángulo desde el que se pueden mirar los cambios económico-sociales que se adaptan a los intereses del capital transnacional y de la economía estadounidense es el de la transformación del Estado. Con argumentos relacionados con la ineficiencia del Estado, con la distorsión que representa sobre el funcionamiento del mercado y con la resultante necesidad de reducirlo, se han realizado cambios que no son sino la elimi-

---

<sup>5</sup> Las dos últimas medidas fueron sugeridas en el Taller sobre transformaciones económico-sociales que sirven de contexto de las reformas laborales en la década de los 1990, organizado por la Fundación Friedrich Ebert.

nación de sus funciones de conciliación de intereses sociales. Esta conciliación se ha dado a través de la regulación de las relaciones sociales; de la negociación con organizaciones de la sociedad y de la mediación entre diferentes sectores, que parte del reconocimiento de las organizaciones como representantes de los sectores, así como de la redistribución del ingreso. En las últimas décadas son éstas las funciones que se vienen transformando y no las de apoyo a la acumulación de capital.

Los mecanismos a través de los cuales opera lo anterior son: transformaciones internas de las instituciones, traslado de funciones y servicios al capital y cierre de empresas estatales.

Las transformaciones internas de las instituciones incorporan la lógica de la generación de excedentes reduciendo algunas actividades porque no son rentables (por ejemplo, se cierran sucursales bancarias o de otro tipo en algunas regiones). El traslado de funciones y servicios al capital privado a través de las privatizaciones de servicios o de partes de instituciones, así como de la apertura de espacios para la acción del capital privado. Por ejemplo, se ha cerrado un banco que ayudó a la expansión de la banca privada; se han trasladado servicios –esenciales o no– a empresas privadas que los prestan dentro de las instituciones; se han otorgado concesiones y contrataciones a empresas para que realicen y administren obras y servicios que eran estatales; se ha abierto la participación de capital privado en servicios que eran estatales como la energía eléctrica; se ha ampliado la participación de capital privado en servicios como salud y educación.

El cierre de empresas estatales como los ferrocarriles, el Banco Anglo o la venta de otras como Fertilizantes de Centroamérica, Cementos del Pacífico, etc., han facilitado la expansión de empresas en los primeros casos y la apropiación de ellas en los segundos.

Todos estos casos facilitan la expansión del capital –nacional o transnacional– a nuevos espacios que antes eran estatales y algunos de ellos se consideraba que debían serlo. También se intenta reforzar este proceso con el TLCEUCA a través de la apertura al capital extranjero de las compras del Estado, de las obligaciones y definiciones que limitan sus acciones, incluyendo la posibilidad de ser demandado por corporaciones transnacionales y no al revés; de la apertura de las actividades más rentables en telecomunicaciones y de las actividades de seguros. Asimismo, el TLCEUCA deja abierta la posibilidad de que servicios públicos sean cuestionados por trans-

nacionales por el apoyo estatal que reciben, como ha sucedido con la demanda que la United Parcel Services (UPS), empresa que entrega paquetes, ha interpuesto en contra del Servicio Postal Canadiense por considerar que hay un trato discriminatorio debido al apoyo estatal que el último recibe.

### 3.6 Fuerza de trabajo sin protecciones

Uno de los mecanismos que utiliza el capital transnacional para reconstituir la generación de excedentes es el recurso de la fuerza de trabajo abundante y barata y, sobre todo, desprotegida y dispuesta –u obligada– a trabajar intensamente. En Costa Rica se vienen introduciendo cambios que apuntan en ese sentido aunque no hay una tendencia única y lineal, sino modificaciones que se van ajustando a cada sector y, sobre todo, a la capacidad de resistencia de los/as trabajadores/as involucrados. Nos referimos a:

**Primero.** Cambios en los contratos de trabajo orientados a lograr la mayor facilidad para el despido y la reducción de los pagos a la fuerza de trabajo. Esto se obtiene con los contratos temporales en sus diferentes formas con lo cual, por un lado, se puede disponer del personal y prescindir de él según las necesidades de las empresas y sin garantizar ninguna estabilidad laboral y, por otro lado, se eliminan o reducen muchos de los pagos relacionados con seguridad social, aguinaldo, vacaciones y feriados, además de los beneficios que no son obligatorios.

**Segundo.** Cambios en la organización del trabajo orientados a aumentar la identificación de los/as trabajadores/as con la empresa y, así, la intensidad del trabajo. Estos cambios se inspiran en la llamada “producción ajustada” que se ha aplicado inicialmente en Japón y generalmente no llegan a ser como ésta, pero sí se ha extendido la polivalencia (varias tareas realizadas por un/a mismo/a trabajador/a); y la polifuncionalidad (varias funciones ejercidas por un/a mismo/a trabajador/a) y la rotación o movilidad interna (cambio de puesto dentro del proceso). También se ha extendido el trabajo de tipo ideológico para buscar que los/as trabajadores/as se identifiquen con los objetivos de la empresa. En cualquiera de estos casos se logra una mayor intensidad en el trabajo, ya sea porque se hacen más tareas o funciones o porque la identificación con la empresa lleva a aumentar el esfuerzo productivo.

**Tercero.** Cambios en las definiciones salariales que también conducen al aumento en la intensidad. Una práctica muy extendida ha sido la fijación salarial por producción. Se han encontrado dos maneras de aplicarla:

una es el pago a destajo en que el/la trabajador/a recibe un salario que depende de la cantidad producida y por lo tanto trabaja muy intensamente y, a veces, llega antes y/o se queda trabajando en los descansos y en el tiempo de almuerzo. Otra manera es el pago por metas diarias de producción en que se termina el trabajo cuando se ha elaborado cierta cantidad de producto; es frecuente que no se haya terminado la meta cuando se termina la jornada y se deba trabajar tiempo extra que no es reconocido.

**Cuarto.** Limitaciones a la acción sindical. En Costa Rica se ha restringido el trabajo sindical por diferentes vías: solidarismo, limitaciones a la negociación colectiva en el sector público, represión sindical. Esto se analiza con detalle en otros apartados de este trabajo. En las últimas décadas esto coincide con la afirmación neoliberal de que las relaciones deben ser entre individuos y no entre colectividades y de que la participación de los sindicatos –colectiva– distorsiona el mercado.

Las tendencias en el campo laboral –que sirven de marco a las reformas laborales que se analizan en este estudio– conducen al aumento en la intensidad del trabajo y a la disminución del pago a la fuerza de trabajo, como mecanismos para aumentar los excedentes de las empresas; esto requiere de un movimiento sindical débil que no se oponga a esas tendencias.

## 4.0 Reformas laborales y aplicación de la Ley

La amplia gama de modificaciones y reinterpretaciones a la legislación laboral, identificadas en el período en estudio, así como su complejidad, obligó a hacer una selección de un número de temas que estando dentro de las posibilidades de este estudio, permitiera contestar las preguntas de nuestro problema de investigación. El criterio principal de selección fue la relevancia del tema en la dinámica de las organizaciones sindicales. Se seleccionaron los tres temas mencionados: libertad sindical, contrato de trabajo y terminación o suspensión de la relación laboral. La libertad sindical es de gran relevancia en el país debido a las limitaciones para su ejercicio. En los años examinados hubo dos tipos de medidas relacionadas directamente con este derecho: por un lado, como resultado de la presión ejercida por una alianza entre organizaciones nacionales y estadounidenses se aprobó una ley que incorpora varios artículos en el Código de Trabajo como una especie de “fuero sindical”. Esta reforma es, no obstante, muy limitada y su aplicación lo ha sido aun más. Por otro lado, se ha hecho una

reinterpretación de varios artículos del Código de Trabajo que limitan la negociación colectiva en el sector público como puede observarse en la jurisprudencia. En ambos casos, las consecuencias para el ejercicio de la libertad sindical han sido innegables.

El segundo tema seleccionado, el contrato de trabajo, ha sido modificado ampliamente por la jurisprudencia y por la práctica de las empresas e instituciones. Por esa razón aparece en la dinámica sindical y en las discusiones relacionadas con la cotidianeidad de los/as trabajadores/as, aunque muy pocas organizaciones se lo han planteado como tema en sí mismo. Su importancia se expresa en relación con el traslado de servicios al sector privado, modificando los términos de la contratación posterior; con las restricciones a los nuevos nombramientos que se derivan de disposiciones gubernamentales y que llevan a las instituciones a contratar personal por vías “atípicas”; con las nuevas modalidades utilizadas por las empresas para redefinir los términos de los contratos, como son los despidos y recontrataciones; etc. En todos los casos se dificulta aun más el trabajo sindical ya sea por la mayor inestabilidad laboral o por la dispersión de los/as trabajadores/as. El tema es, pues, de gran relevancia para el movimiento sindical.

El tercer tema seleccionado, la terminación o suspensión de la relación laboral, forma parte de la llamada Ley de Protección al Trabajador, aprobada en el año 2000, en la cual se modifican los artículos del Código de Trabajo referentes a la indemnización por despido. Esta Ley, presentada por el gobierno como la segunda reforma social del país, fue uno de los resultados de un Foro de Concertación Nacional convocado por la Administración Rodríguez (1998-2002). Al Foro asistieron representantes del gobierno, sindicatos, asociaciones solidaristas, cooperativas, empresarios, iglesias, mujeres, etc. Algunas organizaciones sindicales se opusieron al proyecto de Ley y se llegó a un acuerdo que ponía ciertos límites a las pretensiones del gobierno. Sin embargo, con la participación de algunos representantes sindicales, se presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto diferente que sirvió de base para la nueva Ley. Actualmente, la opinión sobre éste es variada: algunos dirigentes sindicales han manifestado que *“La Ley de Protección al Trabajador es su (de la administración Rodríguez) logro más importante, aunque no es una iniciativa del gobierno porque surgió del Foro de Concertación Nacional”* (Vargas, Albino cit. en Herrera, 2002). Otros, en cambio han dicho que *“los acuerdos, que por decreto presidencial debían ser respetados, precisamente no fueron respetados por el Poder Ejecutivo, burlándose de las numerosas personas que de buena fe participamos como representantes*

*de organizaciones civiles, eclesiásticas y políticas de 20 sectores y a través de ellas del pueblo de Costa Rica*” y que su contenido es una *“traición y una estafa para los trabajadores de este país”* (AESS, ANPE, UMN, 1999). Por último, algunos de quienes la apoyaron al principio, tienen ahora muchas dudas sobre los efectos de esta Ley. Es decir, este tema ha sido muy polémico y ha tenido efectos importantes sobre la posibilidad de coordinar acciones dentro del movimiento sindical, sobre su legitimidad y sobre su posición en la defensa de los derechos laborales.

#### 4.1 La libertad sindical

El Código de Trabajo de Costa Rica reconoce el derecho a la formación de sindicatos en su artículo 343 que dice: *“Se reconoce a los patronos y a los trabajadores el derecho de formar sindicatos sin autorización previa, pero dentro de los treinta días siguientes deberán iniciar los trámites a que se refiere el artículo siguiente. Sin embargo, no podrá constituirse ninguno con menos de doce miembros (eran 20 antes de la reforma de 1993) si se trata de un sindicato; ni con menos de cinco patronos de la misma actividad, cuando se trate de sindicatos patronales”*.

Más aun, el artículo 332 declara *“de interés público la constitución legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense”*. Es decir, no sólo se reconoce la libertad sindical, sino que se considera que es determinante para la democracia costarricense.

Como complemento de lo anterior, Costa Rica ha ratificado los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que reconocen la libertad sindical, incluyendo la posibilidad de decidir sobre sus estatutos, administración y actividades, y la protección contra las presiones e injerencia de terceros, es decir, se reconoce la autonomía de las organizaciones. Además de ello, la libertad sindical incluye el derecho a la organización, el derecho a la negociación y a la huelga. *“La Sala Constitucional misma, en el voto 5000-93 y otros, ha dicho que se ejercen los tres derechos. Sin uno no tienen sentido los otros, sin uno se quiebra la libertad sindical”* (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).

El Código, hasta los años 1990, reconoce los tres derechos al incluir un capítulo sobre los contratos colectivos de trabajo (Capítulo II del Título Segundo), uno sobre las convenciones colectivas (Capítulo III del Título Segundo),

un título completo sobre los conflictos colectivos de carácter económico y social que incluye un capítulo sobre huelgas (Título Sexto y Capítulo I del Título Sexto) y un capítulo sobre el procedimiento para la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social (Capítulo III del Título Séptimo). En ellos se reconocen los derechos de negociación de las condiciones de trabajo y se establecen mecanismos y procedimientos para ello.

La negociación colectiva puede ser definida como: “*los procedimientos seguidos por el patrono, o patronos, o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones representativas, destinados a pactar sobre aspectos de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo en general*” (Blanco, 1998). Dichos procedimientos pueden ser de dos tipos: pactados con las organizaciones sindicales o pactados con representantes de los/as trabajadores/as no sindicalizados/as, lo cual debe darse en ausencia de organización sindical (Blanco, 1998).

La convención colectiva de trabajo se caracteriza por ser realizada entre patronos y sindicatos, para negociar condiciones de trabajo, aunque se deben respetar algunas reglas que pone el Estado. El resultado debe ser registrado y homologado ante las autoridades de trabajo, las cuales pueden incluso pedir que se modifiquen acuerdos que se oponen a la legislación laboral (Blanco, 1998).

El arreglo directo es el que se pacta entre patronos y trabajadores/as no sindicalizados, representados por un grupo nombrado expresamente para la negociación. En este caso las autoridades administrativas deben fiscalizar que los acuerdos no violen la legislación laboral.

El conflicto colectivo de carácter económico y social es el que resulta de la falta de acuerdo entre las partes, ante lo cual se recurre a un procedimiento de solución de conflictos y se finaliza en un arbitraje laboral. El caso se presenta ante un juez y se forma un tribunal tripartito integrado por representantes de patronos y trabajadores/as (Blanco, 1998).

Blanco (1998) señala cómo la libertad sindical ha tenido, desde sus orígenes, algunas limitaciones importantes como la regulación y control estatal que incluye no sólo la intervención en los conflictos, sino prohibiciones de actividades como las que tienen fines de lucro y la política electoral. También los sindicatos tienen la obligación de obtener una personería jurídica para poder actuar, y se hace por medio de trámites administrativos lentos y con facultades discrecionales de las autoridades, que “*llegan a implicar*

*verdaderas autorizaciones*” (p. 26); las autoridades públicas pueden exigir la presentación de información financiera y se ponen limitaciones y contenidos específicos en relación con las asambleas sindicales y los estatutos. En cuanto a los conflictos colectivos señala que, aunque la legislación no impide que sean presentados por sindicatos, “*la jurisprudencia se ha encargado de negar reiteradamente la titularidad a las organizaciones sindicales*” (p. 73) y los arreglos directos, al poderse negociar con trabajadores/as no sindicalizados/as, “*podrían ser utilizados para evitar la presencia de las organizaciones sindicales*” (p. 69), como de hecho ha sucedido en las plantaciones bananeras desde la década de 1980.

Por último y más importante para comprender las dificultades que han tenido los/as trabajadores/as para organizarse en sindicatos, está el hecho de que el Código de Trabajo permite la libertad del despido a cambio de una indemnización (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004). Por ejemplo, el artículo 28 dice que las partes pueden dar por terminado el contrato de trabajo, sin justa causa, avisando a la otra parte y pagando una indemnización (Valverde y Villalobos, 1993). Estas normas facilitan el despido de dirigentes sindicales o de quienes intentan formar sindicatos, como ha sucedido a lo largo de décadas en el sector privado, sin que las autoridades intervengan para modificar la situación.

#### 4.1.1 Síntesis de las reformas y la jurisprudencia seleccionadas

El tema de la libertad sindical lo hemos analizado a partir de dos aspectos que son los que aparecen como sobresalientes en las reformas encontradas y en la jurisprudencia: la protección a la libertad sindical y el derecho de negociación.

La protección a la libertad sindical está contemplada en 8 artículos que se agregaron al Código mediante la Ley 7360 de 4 de noviembre de 1993 (363-370). En ellos se prohíben las acciones tendientes a limitar “*el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores*” (artículo 363); se estipula la posibilidad de denunciar las prácticas laborales desleales (artículos 364-365) y se obliga al Ministerio de Trabajo a “*entablar la demanda judicial correspondiente*” si se prueba su existencia (artículo 366); se protege a un número limitado de dirigentes y afiliados y por un tiempo también limitado,<sup>6</sup> mientras se constituye un sindicato o mientras se realiza una

---

6 Por ejemplo: se protegen 20 trabajadores/as que se sumen al proceso de constitución y por un máximo de 4 meses. 1 dirigente por los primeros 20 trabajadores y luego 1 por cada 25 hasta un máximo de 4, mientras sean directivos y hasta 6 meses después, etc.

elección de su junta directiva; y se ordena la reinstalación de trabajadores/as despedidos sin justa causa y amparados/as por estas protecciones; se prohíbe la negociación colectiva que no sea con el sindicato<sup>7</sup> si éste tiene al menos la mitad más uno de los/as trabajadores/as.<sup>8</sup>

Sobre el derecho de negociación no hay modificaciones a la legislación, sino declaratorias de inconstitucionalidad y jurisprudencia. Las declaratorias de inconstitucionalidad han sido para impedir las convenciones colectivas y los conflictos colectivos de carácter económico social en el sector público, con el argumento de que los empleados públicos están cubiertos por un régimen especial. Sin embargo, en un pronunciamiento reciente de la Sala Constitucional se acepta que puedan celebrar convenciones colectivas “*obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común*” (Voto 4453-2000). Sobre los arreglos directos hay jurisprudencia que indica que es un instrumento inferior a la negociación colectiva porque no tiene la fuerza de la ley que sí tiene la última, que las autoridades deben fiscalizar que no afecten la protección a los/as trabajadores/as y que debe ser rechazado si es utilizado para dificultar la acción sindical.

En el caso de la libertad sindical interesa conocer cómo entienden los/las dirigentes sindicales –que asistieron al Taller-entrevista o fueron entrevistados/as– los alcances de las reformas y de la jurisprudencia, cómo se han aplicado y cómo afectan el trabajo sindical. Lo analizamos en seguida en relación con la protección a la libertad sindical y al derecho de negociación.

#### 4.1.2 ¿Protección a la libertad sindical?

Tanto las limitaciones existentes en el Código mismo de Trabajo como las restricciones que se derivan de las prácticas de las empresas –y del movimiento solidarista–<sup>9</sup> han sido denunciadas, múltiples veces, por organiza-

---

7 Este artículo es más limitante que el 56 del Código de Trabajo en que se obliga a negociar convenciones colectivas con sindicatos que tienen más de la tercera parte de los trabajadores/as afiliados/as (ver anexo 2).

8 A ello habría que agregar, al menos, la prohibición a las asociaciones solidaristas de realizar acciones propias de los sindicatos o acciones contra los sindicatos, que se incluye en la Ley de Asociaciones Solidaristas y se aprueba junto con las reformas al Código de Trabajo de 1993. También habría que agregar la eliminación de los artículos 333 y 334 del Código Penal que castigan con cárcel a quienes inicien una huelga. Estos aspectos deberán ser incorporados en análisis posteriores, por ahora nos hemos centrado en las reformas y jurisprudencia relacionada directamente con el Código de Trabajo.

9 El movimiento solidarista no es un movimiento autónomo de trabajadores/as, sino de control patronal.

ciones sindicales del país en organismos internacionales como la OIT. Por ejemplo, en 1988 la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) presentó una demanda a través de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), ante la OIT, “*por favorecer la creación de asociaciones solidaristas en perjuicio de los sindicatos*” y, como respuesta a esa demanda, el Comité de Libertad Sindical de la OIT se pronunció en 1991, y dio un plazo de 2 años al gobierno para “*que se hicieran las reformas necesarias a la legislación laboral*” (Valverde y Villalobos, 1993:9; Blanco, 1993:10). En 1993 la Federación Americana de Trabajadores (AFL por sus siglas en inglés) y el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO, por sus siglas en inglés) pusieron una demanda ante el Departamento de Comercio de Estados Unidos para que sacara a Costa Rica del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)<sup>10</sup> por las dificultades existentes en el país para la formación de sindicatos y la realización de actividades sindicales. En la demanda se acusa a Costa Rica de violar la libertad sindical, castigar penalmente las huelgas, prohibir la negociación colectiva en el sector público, permitir la negociación colectiva a organizaciones controladas por la patronal (asociaciones solidaristas) y violar derechos laborales básicos en las zonas francas (Valverde y Villalobos, 1993).

El Departamento de Comercio acogió la demanda y, por lo tanto, se generó todo un proceso interno en Costa Rica para realizar las reformas mínimas, pero suficientes, para que se retirara y no se pusieran en peligro las exportaciones del país. Fue así como se realizaron dos importantes eventos relacionados con la libertad sindical: la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo a favor de sindicalistas despedidos en una compañía bananera (voto 5000-93) y se aprobó, por unanimidad, una Ley que, entre otras cosas, incorpora los artículos 363 a 370 en el Código de Trabajo. Lo relativo a las condiciones de trabajo en las zonas francas se dejó de lado.

Aunque en el sector público hay mayor libertad de organización –con serias limitaciones a la negociación y a la huelga– que en el sector privado, hay restricciones y persecución que no se ha modificado con esta reforma.

---

10 El SGP permite el ingreso de productos de países subdesarrollados en países de la OCDE, sin pagar aranceles. La ICC permite el ingreso de productos de países de la llamada Cuenca del Caribe a Estados Unidos sin pagar aranceles, a cambio de condiciones en cuanto a la orientación de la política económica e ideológica de los países. En ambos casos se estipula que podrán dejar de ser beneficiarios los países que incumplan con determinados estándares laborales.

Continúan los casos de procedimientos administrativos contra dirigentes sindicales, de cambiarles su situación laboral, de impedirles asistir a reuniones, etc., así como las limitaciones derivadas de la lentitud en los procesos y de la ausencia de sanciones cuando se irrespeta la libertad sindical (Entrevista a Miriam Arriola, 7 de octubre de 2004; Taller-validación, 28 de octubre de 2004).

Estas disposiciones son más importantes para los/as trabajadores/as del sector privado, donde la libertad sindical es aun más restringida. En el sector bananero, Gilberth Bermúdez dirigente sindical (Entrevista, 8 de octubre de 2004), considera que la reforma “*definitivamente no ayudó*”. En cuanto a la posibilidad de formar sindicatos con 12 trabajadores/as en lugar de 20 (como era antes) hay una ayuda, pero luego viene la forma limitada en que se protege a los dirigentes sindicales por número de afiliados/as y por un tiempo determinado, y con interpretaciones arbitrarias de las empresas sobre quiénes son sus trabajadores/as y quiénes no, sumado al hecho de que en las bananeras, como se verá, la mayoría de los/as trabajadores/as actualmente “*no tiene récord*”.<sup>11</sup> Las demandas por prácticas laborales desleales han logrado algunas cosas, “*pero es más por el tesón y la majadería nuestra que porque realmente tengamos un mecanismo ágil*”. Considera que los nuevos artículos “*abren nuevos formalismos jurídicos y nos metió en una maraña enorme de interpretaciones porque la Ley 7360 nunca se reglamentó*”, la Sala IV “*nos dice que nos vayamos a la vía ordinaria... y ahí tenemos la interpretación antojadiza de cualquier juez...*”. Afirmo también que “*tenemos los juzgados llenos de casos laborales sin resolver*”. Por último, considera Bermúdez que el Ministerio de Trabajo se ha vuelto aun más inoperante porque ahora mantiene una actitud de observador cuando se reúnen las partes y no la de buscar acuerdos como se hacía antes. Mientras tanto, las empresas reconocen que violan la Ley y retan a los dirigentes a demandarlos y afirman que igual no van a permitir que el sindicato “entre aquí”. Afirmo que, en algún caso, se ha llegado incluso a encañonar al abogado y dirigentes del sindicato para sacarlos de una finca.

Fue después de esta reforma cuando se firmó un acuerdo marco con BANDECO en que se respetaría la existencia del sindicato. Unos meses después, la empresa despidió a todo el personal y recontrató a una buena parte. Al final del proceso, el sindicato había perdido a 700 afiliados/as.

---

11 Se refiere al nombramiento por tiempo indefinido.

En otros casos lo que sucede es que las empresas se niegan a rebajar las cuotas sindicales de la planilla o realizan “desafiliaciones de oficio”, o sea, sacan trabajadores/as de la planilla sindical y los/as incorporan en la de la asociación solidarista (Entrevista a Gilberth Bermúdez, 8 de octubre de 2004; Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

En el sector público se mantienen algunas prácticas de persecución como es el caso de reducción de sólo parte de las cuotas sindicales o notas de desafiliación que la administración reporta y no son reales (Entrevista a Rodrigo López, 11 de octubre de 2004), apertura de procedimientos administrativos de todo tipo a los/as dirigentes (Entrevista a Miriam Arriola, 7 de octubre de 2004) que son lentos, confusos y sometidos a criterios arbitrarios (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004). Se violenta el debido proceso y se mantienen amenazas de despidos, rebajas de salarios, agresión verbal, física y escrita, y se aplica el silencio administrativo (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

A estas prácticas, afirma Bermúdez, debe agregarse una tendencia que se da en América Latina y se ha llamado “*criminalización de la acción sindical*”, a través de la cual las empresas acusan penalmente a trabajadores/as por acciones propias de la acción sindical. Bermúdez pone el ejemplo del despido de un dirigente al que la empresa acusó de abandono del trabajo y de haber producido un daño económico a la empresa porque por su culpa se dejaron de producir 20 cajas de banano, lo cual da pie para una acusación penal. Los/as trabajadores/as, frente a estas situaciones, se desaniman, se aburren, se vuelven incrédulos e indiferentes (Entrevista a Gilberth Bermúdez, 8 de octubre de 2004; Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

Como se desprende de lo anterior, la reforma de 1993, aunque prohíbe las acciones antisindicales, protege la libertad sindical de una manera muy limitada, y los sindicatos no han enfrentado con claridad esas limitaciones ni durante la aprobación de la reforma ni posteriormente. La protección a la libertad sindical, en la Ley, se hace poniendo límites al número de personas que se protegerán y al tiempo por el cual se protegerán, aunque abrió algunos portillos como la posibilidad de demandas por prácticas laborales desleales y la obligación de actuar del Ministerio de Trabajo. Pero más limitante aun ha sido su aplicación, pues lo que se ha podido encontrar en múltiples estudios, testimonios, demandas y recursos, ha sido

la permanencia de la represión sindical en todas sus formas y a través de todo tipo de mecanismo imaginable excepto, y hay que decirlo por la situación de algunos países hermanos, el asesinato de dirigentes.

A estos fenómenos debe unirse la dinámica de las mismas organizaciones sindicales, en algunas de las cuales ha habido falta de claridad sobre los alcances de las reformas, y apatía debida, en parte, a la pérdida de credibilidad en instituciones que se veían como protectoras de los derechos laborales como la OIT y el Ministerio de Trabajo, a lo que debe unirse el individualismo con que algunas desarrollan su trabajo, lo que dificulta las relaciones de solidaridad entre diversas organizaciones (Taller-validación, 28 de octubre de 2004). Por ello su respuesta ha sido insuficiente y debe ser revisada y mejorada.

#### **4.1.3 Limitaciones a la negociación colectiva**

Tanto el Código de Trabajo como algunos convenios de la OIT reconocen el derecho a la negociación colectiva como parte de la libertad sindical. Sin embargo, este tipo de negociación colectiva sólo existía en el sector privado en Costa Rica, desde mediados del siglo XX, en las plantaciones bananeras. En la década de 1980 ese movimiento fue sumamente golpeado por la incorporación –con apoyo de las compañías y del gobierno– del movimiento solidarista en las plantaciones, y las convenciones colectivas fueron sustituidas por arreglos directos entre las empresas y comités de trabajadores/as de control empresarial.

En el sector público, desde 1979, se inició un proceso de fuertes restricciones a la negociación colectiva en el sector público con la aprobación de la Ley General de Administración Pública que establece que las relaciones de trabajo de los/as empleados/as públicos/as quedan sujetas al derecho administrativo. Posteriormente se da una gran discusión, expresiones de diferentes sectores y una serie de pronunciamientos con relación a esta materia. En este trabajo recogemos las relacionadas directamente con dos votos de la Sala Constitucional que declaran inconstitucionales los conflictos colectivos de carácter económico y social en el sector público (Voto 1696-92), pues los consideran válidos sólo para las administraciones no sujetas al régimen de empleo público –según la Ley General de Administración Pública– y las convenciones colectivas para el personal regido por relaciones de naturaleza pública, aunque reconoce la posibilidad de que sean realizadas por personal cuyas relaciones laborales se regulen por el derecho común.

Dirigentes y asesores/as sindicales han manifestado que los votos de la Sala Constitucional se fundamentan en una corriente administrativista que pretende diferenciar al empleado/a público/a de otros tipos de trabajadores/as, al pretender que el derecho laboral no se aplica en la administración pública porque en ella rige el principio de legalidad que indica que se aplica lo que está explícitamente prescrito. Esta corriente atenta contra los derechos colectivos, como el de negociación, aunque respeta los derechos individuales, como el salario mínimo o la jornada. Así, las personas que trabajan en el sector público se separan de las que trabajan en el sector privado, *“las toman como no ciudadanas para esos derechos, los colectivos. ¿Por qué no dicen que los del sector público no tienen derecho al salario mínimo? Porque es en los colectivos donde está el problema”* (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).

Sin embargo, las empresas que se dicen regidas por el derecho privado sólo lo son para la realización de contrataciones, pero en realidad se rigen por el derecho público, como los bancos o RECOPE (Refinadora Costarricense de Petróleo). Se deja una gran indefinición con respecto a cuáles empleados/as entran dentro de un régimen de empleo público y cuáles no. La Sala Constitucional dice que debe ser el operador judicial, en cada caso, el que resuelva y no define qué es ejercer una función pública (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).

Un reglamento de 1992 se pretendió que contribuiría a facilitar la negociación, pero supedita los acuerdos a una comisión homologadora que es la que decide, finalmente, si se aprueban o no los acuerdos. Con ello se elimina la autonomía de las partes que negocian. En el año 2000 se hizo otro reglamento que eliminó la comisión homologadora, pero se mantiene el impedimento de negociar salarios, siempre hay una comisión con representantes del Ministerio de Hacienda y de Trabajo y la negociación se debe supeditar a las directrices de la Autoridad Presupuestaria. Es decir, no hay negociación libre y, por lo tanto, no hay libertad sindical (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).

Cuando las convenciones colectivas se limitaron en el sector público, algunos sindicatos optaron por recurrir a los conflictos colectivos de carácter económico y social que culminaron en laudos arbitrales. Pero, en 1992 éstos también fueron declarados inconstitucionales en el sector público. Por lo tanto, algunos sindicatos recurrieron a acuerdos alternativos con la administración: en el ICE se incorporó en el Estatuto de Empleados casi todo lo que estaba en el laudo; se incorporaron casi todas las cláusulas del

laudo en las normas que regulan las relaciones entre la Caja Costarricense de Seguro Social y sus trabajadores y actualmente se está a punto de negociar un nuevo pliego de peticiones con la administración (Trejos, 1997; entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004; entrevista a Rodrigo López, 11 de octubre de 2004).

Respecto a los arreglos directos hay múltiples evidencias de que lo dispuesto en la jurisprudencia no se cumple. Siguen presentándose casos en los que existe una solicitud para formar un sindicato o negociar una convención colectiva, y rápidamente la empresa crea una asociación solidarista, nombra un comité permanente y firma un arreglo directo. Luego va al Ministerio de Trabajo y afirma que la solicitud de convención no se aplica porque ya hay un arreglo directo (Entrevista a Gilberth Bermúdez, 8 de octubre de 2004; Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

Las limitaciones existentes en la negociación colectiva han conducido a tres tipos de acciones: las **individuales** que tienden a atender problemas individuales; los **acuerdos alternativos** a nivel de toda la institución, que pueden referirse a asuntos puntuales o a la posibilidad de mantener la acción sindical, como está sucediendo en algunas bananeras nacionales; y los **acuerdos que atienden problemas de grupos** de trabajadores/as. La ironía es que algunos de esos acuerdos son para que la empresa acepte cumplir con la legislación laboral, es decir, le van a permitir al sindicato entrar y reunirse con los/as trabajadores/as. Gilberth Bermúdez (Entrevista, 8 de octubre de 2004) afirma que: *“Tener que hacer un acta para que una empresa acepte reconocer lo que está en el Código de Trabajo es un retroceso”*.

Los dos últimos mecanismos no tienen ni el mismo alcance ni la misma importancia que las convenciones colectivas o los laudos, pero depende de la fuerza de las organizaciones el que se cumplan. Por eso se ha encontrado que a veces se cumplen y a veces no. Como afirmó Francisco Aguilar (Entrevista, 7 de octubre de 2004):

*“Un instrumento como una convención colectiva o un laudo arbitral no tiene ningún sustento si no tiene una fuerza que le dé vigencia, porque entonces es simple y sencillamente un documento que queda ahí en un papel y puede alegarse internacionalmente, ante lo OIT, etc., pero desde el punto de vista operacional puede o no puede servir. Sirve en la medida en que haya una fuerza que esté dando vigencia a la negociación o al laudo.”*

En algunas instituciones se mantiene la **vigencia de la convención colectiva** para trabajadores/as antiguos/as, pero **no para los/as nuevos/as**, lo que hace que se generen diferencias en cuanto a diferentes derechos y beneficios. Por ejemplo, en el BPDC, a partir del 2001, los/as trabajadores/as no cubiertos/as por la convención pasan a llamarse de “salario único” y, por ejemplo, no se les reconoce la antigüedad para aumentos salariales o para aumentos en el período de vacaciones, tienen un bono por vacaciones inferior, etc. Esta diferencia fue negociada y aceptada por el sindicato que consideró que era la única forma de garantizar los derechos ya adquiridos para los/as trabajadores/as antiguos (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004). Sin embargo, debe señalarse que a cierto plazo todos/as los/as trabajadores/as habrán perdido esos derechos.

Las consecuencias sobre los/as trabajadores/as son de dos tipos. Por un lado, hay limitaciones indiscutibles sobre la posibilidad de negociar sus condiciones de trabajo y, por ende, sobre sus derechos y beneficios laborales. Por otro lado, se ha producido una fractura entre los/as trabajadores/as que están protegidos/as por una convención colectiva y los/as que no lo están, fractura que se presenta sobre todo en el sector público, ya que en el sector privado son escasísimas las convenciones vigentes y éstas, en su mayoría, reproducen lo estipulado en el Código de Trabajo.

La respuesta de las organizaciones ha sido variada, así como los resultados de sus acciones. Algunas han **negociado diferentes condiciones para trabajadores/as antiguos/as y nuevos/as**, como ha sucedido en el BPDC y enfrentan ahora la fractura producida en el personal y la dificultad para que los/as nuevos/as se interesen por participar en el sindicato. Otros han **exigido el reconocimiento de derechos a trabajadores/as de empresas privadas**, como ha sucedido en el ICE y han logrado que, en algunos casos, mejoren las condiciones o se cancelen contratos por parte de la institución. Un tercer tipo de respuesta se encontró en los **sindicatos que se han ampliado para ser del sector público y privado**, afiliando y negociando en algunas empresas privadas, como ha sucedido en el sector de telecomunicaciones con el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET) (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

## 4.2 El contrato de trabajo

El Código de Trabajo de Costa Rica define, en su artículo 4, al trabajador como “*toda persona física que presta servicios materiales, intelectuales o ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo expreso o implícito,*

*verbal o escrito, individual o colectivo*". Y en el artículo 18 establece que el "contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es todo aquel en que una persona se obliga a prestar a otra sus servicios o a ejecutarle una obra, bajo la dependencia permanente y dirección inmediata o delegada de ésta, y por una remuneración de cualquier clase o forma. Se presume la existencia de este contrato entre el trabajador que presta sus servicios y la persona que los recibe".

El Código de Trabajo reconoce que el Contrato de Trabajo es:

- Un contrato realidad, en el sentido de que se reconoce la primacía de la realidad con relación a lo escrito, es decir, "*cuentan antes y preferentemente las condiciones reales que se hayan presentado, las cuales se superponen a los hechos que consten documentalmente; desde el punto de vista jurídico*" (Sala Segunda, Resolución 2003-00439 de las 15:30 horas de 13 de agosto de 2003).
- Un contrato cuyas condiciones no pueden modificarse en perjuicio del trabajador, por el principio del *ius variandi* que exige que los cambios no puedan afectar el salario ni denigrar al trabajador o a la trabajadora (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).
- Un contrato que mantiene sus condiciones ante el cambio de patrono y d. Un contrato en que se aplica el principio de continuidad de la relación cuando se han vencido ciertos plazos que permiten la contratación temporal, y se mantienen las causas que han dado origen a la contratación (Blanco, 1996).

Lo anterior muestra que la Ley Laboral "*privilegia y acentúa la existencia de relaciones laborales a tiempo indefinido* (y en condiciones estables, podríamos agregar), *por sobre las relaciones a tiempo definido*" (Blanco, 1996) y el contrato que se ha considerado típico es, precisamente, el que reconoce dicha continuidad. "*Sólo excepcionalmente y ante circunstancias muy calificadas, se admiten las contrataciones a tiempo definido*" (Blanco, 1993:16). Esto es reforzado por la obligación que impone la Ley de pagar una indemnización cuando se realiza un despido sin justa causa (Blanco, 1993).

La normativa contemplada en el Código de Trabajo con relación al contrato de trabajo no ha sido modificada, excepto en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la última frase del artículo 4, relacionada con

trabajadores que reciben una comisión como pago. Sin embargo, la jurisprudencia y la práctica han venido modificando los alcances y la interpretación de esa normativa. Además, Leyes y medidas adicionales han venido a abrir la posibilidad de realizar contrataciones con características que se consideraban antes atípicas, o de hacer cambios en las condiciones (funciones, jornadas) de los/as trabajadores/as; esto sucede con la Ley de Contratación Pública (de 1995) y la figura de los servicios profesionales y la incorporación de bandas anchas en las categorías ocupacionales que dejan mucho más ambiguos los límites en cuanto a las funciones que deben realizarse.

Como se mencionó en la introducción, la única reforma al Código de Trabajo en el tema de contratos de trabajo es la declaración de inconstitucionalidad del aparte final del artículo 4 que decía: “*La misma denominación corresponderá a cobradores, agentes de comercio, vendedores y todo aquel que reciba una comisión como pago*” (Voto 1336-90 de 23 de octubre de 1990 en Bolaños, 2003).

#### **4.2.1 La realidad frente a la legislación y la jurisprudencia**

A partir del trabajo realizado en un Taller-entrevista a dirigentes sindicales, el 14 de septiembre de 2004, y de las entrevistas realizadas en forma individual, se pueden identificar las siguientes características de la contratación laboral actual.

##### **4.2.1.1 Amenazas a la estabilidad laboral: ¿no continuidad de la relación laboral?**

La legislación laboral y la jurisprudencia privilegian el contrato por tiempo indefinido y la posibilidad de que un contrato por tiempo definido pase a ser por tiempo indefinido cuando se han vencido ciertos plazos y se mantienen las causas que han dado origen a la contratación. En el sector público la mayor parte del personal ha sido contratado a tiempo indefinido y goza de todos los derechos laborales y de la existencia de procedimientos para el caso de despido. Esto es garantizado no solamente por el Código de Trabajo, sino por estatutos especiales como el Estatuto de Servicio Civil que cubre sobre todo al personal del gobierno central, el Estatuto de Trabajadores del ICE, las Normas que regulan las relaciones entre la Caja Costarricense de Seguro Social y sus trabajadores, el Estatuto de Acueductos y Alcantarillados, etc. (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).

Sin embargo, las contrataciones llamadas “atípicas”, que amenazan la estabilidad laboral, se han extendido mucho en los últimos años. Tanto en el gobierno central como en instituciones públicas existe una práctica generalizada de contratación de interinos y se han extendido “infinidad de tipos de trabajadores” por tiempo definido: por obra determinada, por obra de construcción, por destajo, por tiempo determinado, etc. (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004). En algunos casos los/as interinos/as llegan a cumplir 6, 7 y hasta 19 años como tales y las razones que da la administración se relacionan con los problemas financieros del Estado. Así, por ejemplo en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) la Autoridad Presupuestaria impide que se nombre nuevo personal en plazas fijas, por lo que se utilizan estas modalidades como alternativa para poder continuar haciendo las obras (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004). En las universidades se nombra personal interino cada semestre y se les mantiene sin nombramiento en los períodos entre semestres (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004). En la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se tiene lo que algunos sindicatos han llamado “interinazgo eterno” con el problema de que algunas plazas terminan siendo llenadas, a través de concursos, por otras personas y quienes las habían ocupado pasan a los puestos con los cuales empezaron a trabajar, o también sucede que se quita un/a interino/a para poner otro/a interino/a. En algunas clínicas privadas contratadas por la CCSS (Santa Ana y Pavas) se ha encontrado la práctica de contratar por 3 meses y despedir porque, en el caso de enfermería, hay una fila de gente esperando encontrar trabajo (Entrevista a Rodrigo López, 11 de octubre de 2004). La privatización de servicios ha acentuado el problema de las contrataciones inestables (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

En el sector privado se han encontrado violaciones aun mayores a lo legislado respecto a la estabilidad laboral. Ejemplo de ello son las plantaciones bananeras donde las tres grandes transnacionales, que controlan la mayor parte de la producción y las exportaciones, han optado por despedir y recontratar a todo el personal. Primero lo hizo BANDECO (subsidiaria de Del Monte) que despidió a todo el personal a finales de la década de 1990 y luego lo recontrató en nuevas condiciones y con nuevas modalidades. Luego siguieron COBAL (subsidiaria de Chiquita) y Standard Fruit Co. (subsidiaria de Dole) que han aplicado un procedimiento gradual de despedir o liquidar trabajadores/as algunas veces mediante acuerdos con ellos/as para recontratar a algunos/as en nuevas condiciones, en un “*proceso –a mediano o largo plazo– de renovación de la mano de obra y de renovación de modalidades de trabajo*”. Cuando se recontrata a la gente

se cambian las jornadas, los salarios, las tareas y algunos beneficios como el de vivienda. Respecto a este último las compañías han estado vendiendo –incluso utilizando bonos estatales de vivienda– y alquilando las viviendas que, tradicionalmente, otorgaban a sus trabajadores/as (Entrevista a Gilberth Bermúdez, 8 de octubre de 2004).

Las implicaciones de estas contrataciones sobre los/as trabajadores/as se relacionan con la estabilidad laboral como derecho y como garantía que genera tranquilidad psicológica; con el derecho a un procedimiento determinado para el despido y, por lo tanto, con el derecho al pago de una indemnización por despido; con algunos beneficios adicionales que han obtenido los/as trabajadores/as a través de las convenciones colectivas u otros acuerdos, como son la posibilidad de tener becas o apoyos para estudiar, la participación en determinados programas de la institución, la continuidad en la carrera profesional; la acumulación de cuotas para la pensión; la vivienda y la posibilidad de ser sujeto de crédito (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004; Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

#### **4.2.1.2 Cambio en condiciones laborales: incumplimiento del contrato realidad y el “*ius variandi*”**

En el contrato de trabajo, como vimos, se reconoce la primacía de la realidad con relación a lo escrito, es decir, las condiciones como se viene trabajando son las que definen el contrato aun cuando lo que dice en los documentos sea diferente. Además, y muy relacionado con lo anterior, las condiciones de trabajo no pueden modificarse en perjuicio del trabajador, sobre todo, no pueden rebajar el salario ni denigrar al trabajador o a la trabajadora.

En el sector público la existencia de manuales de puestos ha contribuido a que se respeten las funciones asignadas al personal, sin embargo, prácticas recientes violan esas funciones o las redefinen a través de las categorías de banda ancha. Estas últimas se refieren a la existencia de categorías laborales ambiguas y en menor número que se presentan como una forma de simplificar y ordenar la fijación de salarios. En el sector privado se pasó de más de 400 categorías en 1982 a 20 en 1997 (Decreto Ejecutivo 13456-TSS y 26537 MTSS) y en el sector público de más de 600 categorías a finales de los ochentas a 23 en 1996 (Decreto 25592-MP de 29 de octubre de 1996). Con esas nuevas categorías se puede ampliar el número de tareas que debe realizar cada trabajador/a y se modifica la especialización que contemplaban los antiguos manuales de puestos.

También se han encontrado prácticas dirigidas a ampliar las tareas, las funciones y las responsabilidades del personal. Por ejemplo, a los Policías de Tránsito se les asignaba un carril de una rotonda y ahora se les asignan todos los carriles de varias rotondas, ya que ha aumentado el número de vehículos y no el número de policías de tránsito (Entrevista a Miriam Arriola, 7 de octubre de 2004). A las enfermeras que tienen un pabellón se les asignan dos y, a veces, de diferente tipo, o se les pide hacer funciones de supervisión –sin reconocimiento salarial ni nombramiento– con lo cual se modifican totalmente sus funciones. A otras/os se les modifica la categoría, como sucedió en el Ministerio de Salud en que pasaron a ser profesionales en Ciencias de la Salud perdiendo en algunos casos hasta C90.000 mensuales de salario (Entrevista a Rodrigo López, 11 de octubre de 2004). También se modifican las jornadas, por ejemplo, entre las/os enfermeras/os se les cambia el horario que se les había dado para el mes (Entrevista a Rodrigo López, 11 de octubre de 2004) o a los ingenieros del MOPT se les exige realizar actividades en horas extras por la asignación de nuevas funciones. A la Policía de Tránsito se le han impuesto jornadas más amplias a las que se agregan operativos o concentraciones a las que son convocados, o reportes que deben elaborar en sus casas (Entrevista a Miriam Arriola, 7 de octubre de 2004). Los/as profesores/as que participan en los colegios académicos con opción tecnológica deben cambiar sus funciones (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

En el sector privado, en las compañías bananeras, se aumenta el número de tareas que hacen los/as trabajadores/as, se prolongan las jornadas y se cambian las labores que se deben realizar hacia trabajos que se consideran inferiores o más pesados. Por ejemplo, se pasa alguna gente del campo a realizar labores en las empacadoras. Frente a este tipo de situación algunos jueces han dicho que el contrato que aplica es el firmado en que dice que son peones agrícolas y, por lo tanto, pueden hacer cualquier labor. Es decir, no se respeta el contrato. Otro ejemplo es que se quita la motoguaraña –que es un motor aéreo para transportar el banano del campo a la empacadora y alivia el trabajo del acarreo– y se pone nuevamente a los trabajadores a realizar el acarreo sin esa ayuda y con salarios inferiores a los que se pagan en otras empresas. Esto no era así cuando existía convención colectiva (antes de 1984) y se pactaban las labores especializadas (Entrevista a Gilberth Bermúdez, 8 de octubre de 2004).

Con estos incumplimientos en cuanto a las condiciones en que debe realizarse el trabajo y las tareas o funciones que deben ejecutarse, se recarga

el trabajo, se aumenta la responsabilidad y se irrespeta el derecho al descanso, generándose un mayor desgaste de los/as trabajadores/as (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

#### 4.2.1.3 Cambio en condiciones laborales por cambio de patrono

El Código de Trabajo protege a los/as trabajadores/as que forman parte de empresas o instituciones que cambian de dueño, al afirmar que no se afectarán los contratos de trabajo en perjuicio del trabajador/a (artículo 37). Es decir, *“no interesa quién sea dueño de la empresa, mientras se siga trabajando ahí se mantienen los derechos. Si no te pagan las prestaciones tendrían que mantener exactamente las mismas condiciones. Si te las pagan el nuevo dueño sí puede contratarte en condiciones totalmente distintas”* (Entrevista a Leda Abdallah, 8 de octubre de 2004).

En ese tema hemos consultado cómo ven los dirigentes sindicales lo que ha sucedido cuando se han privatizado algunos servicios públicos y hemos encontrado diversas situaciones. En algunos casos la institución ha creado sociedades anónimas, como sucede con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), donde se han creado sociedades del mismo banco para administrar el fondo de pensiones y el Puesto de Bolsa. En ese caso los/as trabajadores/as se consideran empleados/as privados/as y pierden una serie de derechos, en particular, la posibilidad de afiliación al sindicato y de formar parte de la convención colectiva con lo cual pierden todos los derechos de ésta (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004). Otra posibilidad es que los/as trabajadores/as sean contratados/as por una empresa independiente de la institución, caso en el cual también dejan de percibir los derechos de los/as trabajadores/as directamente contratados/as por ésta (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004). Un caso complejo es el del ICE donde se han privatizado servicios que se han llamado no estratégicos y servicios estratégicos, y hay como 300 contratos diferentes con diferentes modalidades: en algunos casos la empresa pone el equipo y los materiales y paga a personal del ICE; en otros casos el personal también es de la empresa; en algunos el personal era del ICE y ahora trabaja para la empresa; etc. En términos generales, las condiciones de trabajo son inferiores en esas empresas a las de los/as trabajadores/as del ICE. La excepción podría ser el servicio 113 que tiene una SAL (Sociedad Anónima Laboral) y pague salarios superiores, pero no otorga otros beneficios como el salario escolar, el fondo de ahorro y garantía o los permisos. En los otros casos los incumplimientos han llevado a los sindicatos a actuar y se logró una

Resolución para que, en caso de incumplimiento “*con los derechos de los trabajadores, el ICE tenga la obligación inmediata de suspender el contrato*”. De hecho eso ya sucedió con una empresa que cambiaba de nombre en cada contrato y había sido denunciada por acoso laboral, salarios bajos y no pago de aguinaldo (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004).

Estos ejemplos muestran las siguientes características de la situación laboral: por un lado, se crea un sector de trabajadores/as que, a pesar de trabajar para la institución, no es contratado directamente por ésta, de modo que se produce una segmentación laboral entre ellos/as y quienes trabajan directamente, segmentación que dice de diferentes condiciones salariales y laborales, llegando a extremos de ofensas a la dignidad personal como impedir que el personal de una empresa privada utilice el comedor. En segundo lugar, la institución evade la responsabilidad laboral sobre un sector de trabajadores/as que labora para ella, más aun, las diversas posibilidades de trabajo indirecto crean confusión entre los/as trabajadores/as. En tercer lugar, la identificación del sector de trabajadores/as indirectos/as con la institución se reduce y se afecta la lealtad y la motivación y se han deteriorado los servicios (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004; Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

#### 4.2.1.4 Efectos sobre los sindicatos

Los/as dirigentes entrevistados/as tienen claro que ni los patronos ni el Ministerio de Trabajo protegen los derechos laborales y los sindicatos se han visto muy afectados por los cambios que se han operado en los contratos de trabajo. Hay un efecto psicológico y moral sobre los/as trabajadores/as que “*se sienten derrotados/as, sin mucho que hacer, pensando en que para qué organizarse y que no hay condiciones, que mejor se salen o mejor no se afilián...*” (Entrevista a Gilbert Bermúdez, 8 de octubre de 2004), es decir, hay impotencia y apatía (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004). Eso ha llevado a la falta de credibilidad en las organizaciones, a su debilitamiento, a la baja sindicalización y al desgaste por un trabajo infructuoso pues hay poca respuesta de parte de los/as afiliados/as (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

La respuesta de los sindicatos se ha orientado en dos sentidos: la búsqueda del fortalecimiento de las acciones colectivas y la negociación, en el sector público, y la utilización de la vía jurídica, entre algunos sindicatos bananeros.

En el sector público no siempre ha existido claridad sobre la importancia de esta problemática y, por lo tanto, no siempre ha existido una estrategia definida sobre cómo atenderla. Cuando sí se ha reconocido la problemática –en el sector público o privado– se han dado dos tipos de respuesta: la búsqueda de la **negociación a través de la presión colectiva** de los/as afiliados/as a la organización, como ha sucedido en el ICE, en el magisterio, en la CCSS, en el MOPT, etc. y la **presión a la empresa a través de la vía judicial**, como se está haciendo en las bananeras donde se han presentado un buen número de juicios, con una prueba contundente, y se han logrado ganar algunas demandas. En el primer caso se cuenta con la fuerza de organizaciones que –a pesar de las dificultades, como veremos en los apartados siguientes– conservan cierto nivel de reconocimiento y capacidad de negociación. En el segundo caso, el de las compañías bananeras, *“las circunstancias tan adversas en que nos toca actuar nos hace analizar con mucho cuidado cuál es el procedimiento y cómo llevarlo”* y han encontrado una posibilidad por la vía de plantear luchas jurídicas individuales –juicios– y conflictos colectivos de carácter económico-social. En algunos casos han tenido éxito y han logrado mejorar el prestigio de las organizaciones. También ha sido ésta una vía para obligar al Ministerio de Trabajo a actuar, ya que por su propia cuenta no ha tenido ni la capacidad ni la voluntad para hacerlo. *“La empresa dirá que con el sindicato no tiene nada que negociar, que es con el comité permanente. Muy bien, pero en los tribunales van a tener que ir a negociar”* (Entrevista a Gilbert Bermúdez, 8 de octubre de 2004).

#### 4.3 Terminación o suspensión de la relación laboral y Ley de Protección al Trabajador

En este apartado analizamos las reformas que se incorporaron al Código de Trabajo como parte de la llamada Ley de Protección al Trabajador, 7983 de 24 de enero de 2000. Debido a las características de esa ley consideramos necesario analizar algunos de sus componentes para poder interpretar la importancia de las modificaciones a los artículos 29 y 31 del Código de Trabajo.

Blanco (1993) asegura que la legislación laboral costarricense, desde el principio, ha priorizado la continuidad de la relación laboral y para ello, entre otras cosas, ha puesto limitaciones relativas al despido. Sólo se acepta el despido si se ha incumplido con el contrato (artículos 81-82 del Código de Trabajo). Si no se dan esas circunstancias, debe haber una indemnización. Abdallah (Entrevista, 8 de octubre de 2004) pone, al contrario,

el énfasis en la “flexibilidad” para el despido y asegura que *“El Código es flexible en cuanto a la terminación de la relación laboral porque establece la libertad de despido, sólo hay que pagar; pero no hay que justificar el despido”*. Sin embargo, en el período de existencia de la Sala Constitucional se han reforzado los derechos individuales –no así los colectivos– y se ha exigido un debido proceso para el despido que se pretende justificar. El problema, continúa, es que los procesos judiciales son muy largos y, aunque se pague, los empleadores pueden haber utilizado ese dinero durante el tiempo que dura el juicio, mientras los/as trabajadores/as han tenido que enfrentar muchas limitaciones económicas.

Respecto a la indemnización Blanco (1993), afirma que la legislación confunde en un sólo término lo que es indemnización con la prima de antigüedad. La primera existe para reparar el daño patrimonial que se produce al romper el contrato de trabajo sin ninguna justificación, es decir, se indemniza por el daño causado; esta indemnización se ha llamado auxilio de cesantía. La segunda existe cuando no ha habido incumplimiento contractual, pero se mantiene el pago de un monto que se calcula de la misma manera que la indemnización mencionada; esto puede suceder por muerte del trabajador/a, por incapacidad permanente y por jubilación. Afirma Blanco que *“las consideramos sin carácter indemnizatorio, porque en tales circunstancias no existe (y existiendo resultaría irrelevante) un incumplimiento contractual grave del trabajador, por lo que procede siempre el pago de una prima de antigüedad”* (p. 21).

Varias veces ha habido intentos, del lado patronal y gubernamental, de manejar los fondos que deben crearse para cubrir esos pagos, ejemplo de ello fue el proyecto presentado por el Partido Liberación Nacional a finales de la década de 1970, denominado Proyecto de Transformación del Auxilio de Cesantía y de Creación de un Sector de Economía Laboral. En él se buscaba crear un nuevo sector económico –tercero frente al estatal y privado– con fondos de los/as trabajadores/as para desarrollar lo que llamaban una mayor democracia económica (Blanco, 1993).

Las organizaciones de trabajadores/as, por su parte, han intentado convertir la expectativa del derecho al auxilio de cesantía en un derecho real, proponiendo que se pague sea cual fuere la causa del despido.

Estos dos intereses confluyeron para la aprobación de la denominada Ley de Protección al Trabajador, que modificó los artículos 29 y 31 del Código de Trabajo.

### 4.3.1 Modificaciones introducidas en el Código de Trabajo por la Ley 7983

El artículo 29 del Código de Trabajo define los montos por los cuales deberá ser indemnizado/a el/la trabajador/a contratado/a por tiempo indefinido, si es despedido/a sin justa causa.

El tope para el reconocimiento, en los dos momentos, es de 8 años. El cálculo se hace sobre el salario de los últimos 6 meses y la persona lo recibe aunque vuelva a trabajar inmediatamente.

El artículo 31 define los montos que deben pagarse cuando se da por concluido un contrato de trabajo por tiempo definido. La diferencia entre los dos momentos de muestra en la tabla siguiente:

Antes de Ley 7983	Con Ley 7983
Un (1) día de salario por cada 6 de trabajo. Nunca menos de 3 días.	Un (1) día de salario por cada 7 de trabajo. Nunca menos de 3 días.
No menos de 1 mes de salario para contratos de 6 meses o más.	No menos de 22 días de salario para contratos de 6 meses o más.

Además de la disminución en el monto de la indemnización, que se observa en los cuadros presentados, es necesario mencionar otros aspectos de la Ley 7983 para comprender mejor la situación en que quedó la indemnización-prima de antigüedad que estamos analizando.

Para poder pagar el auxilio de cesantía se suponía que los patronos debían acumular un fondo con el 8.33% del salario mensual de cada trabajador, pues esta suma multiplicada por 12 cubriría un mes de salario por cada año laborado. La Ley mencionada crea un Fondo de Capitalización Laboral con el 3% del salario de cada trabajador/a, de modo que hay un 5.33% del salario que los patronos deberían seguir guardando. De ese 3% un 1.5% va al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y el otro 1.5% al ahorro personal a las entidades autorizadas.

El Fondo de Capitalización Laboral recibe el equivalente a un 5.75% del salario mensual del trabajador/a, obtenido así (Ley 7983 y ASEPROLA, 2000):

De manera que, cuando un/a trabajador/a es despedido/a sin causa justa, el patrono lo indemnizará con el 5.33%, que es un 64% de lo que le co-

responde, y del resto podrá retirar el 1.5% del Fondo de Capitalización Laboral, si lo ha mantenido, porque de acuerdo con la Ley puede retirarlo cada 5 años. Hay que mencionar que ese 1.5% equivale al monto que se mantenía como ahorro obligatorio en el Banco Popular, aunque se ha reducido un 0.25% que la patronal sigue aportando al banco, y no forma parte del ahorro del/la trabajador/a.

El dinero que se ha depositado en el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se retira de acuerdo con otras condiciones relacionadas con la jubilación (Ley 7983).

La Ley en cuestión tiene otros contenidos que conviene analizar en otros trabajos, relacionados con el funcionamiento de la CCSS, con el fortalecimiento del régimen no contributivo de pensiones y, sobre todo, con el funcionamiento de las operadoras de pensiones y el traslado a ellas de recursos públicos.

Más allá del hecho de que la intención central de la ley fue la de trasladar una extraordinaria suma de recursos a las operadoras de pensiones y, así, fortalecer el capital financiero, lo que podemos observar es que el monto que se paga como indemnización por despido sin justa causa se reduce, tanto por la manera en que se calcula, como por la obligación de mantener una parte en el régimen de pensiones obligatorias.

#### 4.3.2 Apoyo sindical a cambio de una ilusión

Las personas entrevistadas o participantes en el Taller-entrevista a dirigentes sindicales han hecho un balance de lo que la aprobación de esta ley ha significado.

Como aspectos positivos señalan los siguientes:

**Primero.** La conversión de una parte de la cesantía (tercera parte) de una expectativa de derecho en un derecho real.

**Segundo.** Se rompió el tope de la cesantía para el 3% del salario (que corresponde al 36% del auxilio de cesantía). Es decir, para la tercera parte se acumula un monto que no se limita a lo correspondiente a 8 años. Sin embargo, aquí debemos hacer dos observaciones: la primera es que el 3% se calcula para el momento en que se va acumulando el fondo, de modo que si una persona es despedida cuando tiene 15 años de laborar

en una empresa, lo que tiene acumulado no corresponde a lo que ganaba en los últimos 6 meses –que es el período del que se toma el salario para el cálculo del auxilio de cesantía– pues, aun con intereses, el monto será menor. La segunda observación es que, de ese 3%, un 1.25% ya se ahorra –en forma obligatoria– en el Banco Popular, la diferencia es que ahora se le llama capitalización laboral y una buena parte se trasladó del Banco Popular a otras operadoras. Con ese 1.25% se está perdiendo un 0.25% que antes era parte del ahorro. En otras palabras, no se ha roto el tope para una tercera parte del auxilio de cesantía, sino para un 20% y se entrega sólo un 18%, pues el resto forma parte de la pensión complementaria. Esto sin contar con la reducción de una parte de éste que se deriva de la diferencia salarial mencionada.

**Tercero.** Se abrió la posibilidad para que las organizaciones administraran algunas operadoras. Nuevamente hay que hacer algunos comentarios, tomados incluso de las mismas observaciones de dirigentes sindicales. Por un lado, se puso un monto mínimo de capital para abrir una operadora de C250.000.000, y otros requisitos relacionados con su administración, que claramente lo hacen imposible para una organización sindical. Además, se reconoce que las organizaciones sindicales no tienen el objetivo de operar este tipo de fondos o no tienen la capacidad organizativa, la cultura ni la experiencia para manejarlos (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004; Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

**Cuarto.** Algunas organizaciones consideran que se mejora la administración de la CCSS (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004) aunque otras consideran que eso no es cierto, pues para ello se requeriría detener la evasión de los pagos por parte de los patronos, mejorar la atención y los sistemas de salud, lo cual no está sucediendo (Entrevista a Rodrigo López, 11 de octubre de 2004).

**Quinto.** El hecho de que exista el fondo hace que los/as trabajadores/as se interesen más por saber cuánto se declara de lo que se les paga y eso puede generar controles para impedir la evasión (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004).

**Sexto.** Se debilitó el solidarismo que recibía, algunas veces, el total del fondo para el auxilio de cesantía y ahora sólo el 3% (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004).

**Séptimo.** Se fortalecieron fondos de pensión complementaria, como el del ICE, ya que la Ley les da estatus jurídico, que no tenían.

Como aspectos negativos señalaron:

**Primero.** Se redujeron los montos de la cesantía, lo que representa una disminución de la capacidad adquisitiva de los trabajadores/as (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

**Segundo.** No se rompe el tope ni la expectativa se convierte en derecho para el 5.33% (64% de lo que corresponde).

**Tercero.** No se le permite a los/as trabajadores/as administrar su propio dinero ni decidir sobre cómo manejarlos, ni se orientan hacia actividades que los puedan beneficiar (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004; entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004).

**Cuarto.** Es un negocio de las operadoras de pensiones (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

**Quinto.** Las asociaciones solidaristas, y no los sindicatos, tienen posibilidades de administrar fondos de capitalización laboral.

**Sexto.** Se engañó a los/as trabajadores/as sobre los alcances de la Ley en relación con lo anterior y con hacerlos creer que los sindicatos podrían administrar esos fondos, cuando el Código de Trabajo impide que realicen actividades con fines de lucro, como sería la administración de esos recursos.

**Séptimo.** No hubo discusión ni participación ciudadana en el proceso de aprobación de la Ley. La mayor parte del movimiento sindical había tenido la idea de que el auxilio de cesantía pasaría de ser una expectativa de derecho a un derecho real y sin tope de años, y de que podrían administrar fondos de capitalización laboral. Frente a la forma como se aprobó y se ha aplicado la Ley, reconocen que les “*vendieron* (lo de las operadoras de pensiones) *a través de cosas importantes... con complicidad de algunos sindicatos fue aprobada así, fue un error del movimiento sindical haber permitido eso*” (Entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004). “*no se fijaron en la letra menuda, fue una burla*” (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004).

Aun así, representantes de esas organizaciones reconocen que no hay una posición clara de los sindicatos respecto a esta Ley, no se ha hecho un análisis profundo para una interpretación correcta de sus implicaciones, aunque otros/as afirman que se está estudiando y bajando a las bases el análisis de

sus repercusiones (Taller-entrevista a dirigentes sindicales, 14 de septiembre de 2004; entrevista a Francisco Aguilar, 7 de octubre de 2004; entrevista a Miriam Arriola, 7 de octubre de 2004).

Un único sector del movimiento sindical hemos identificado con una posición clara y adversa a este proyecto desde el principio. Nos referimos a una parte de las organizaciones del sector salud (Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería-ANPE, Asociación de Empleados de la Seguridad Social-AESS y la Unión Médica Nacional) que analizaron las consecuencias de la privatización de los sistemas de pensiones, sobre todo a partir del caso chileno. Sus posiciones en el proceso de concertación convocado por el entonces Presidente Rodríguez y en el que se analizó el proyecto de esta ley, lograron que se aprobara el darle prioridad al mejoramiento de la administración en la CCSS, que se quitara la referencia a las operadoras privadas y que se aprobara la conformación de una comisión con representantes de diversos sectores sociales para elaborar el proyecto (AESS, archivos). Estos acuerdos no fueron respetados por el gobierno que envió a la Asamblea el proyecto que terminó con la Ley 7983.

De lo dicho podemos desprender que hubo una combinación entre las dificultades para las organizaciones sindicales de comprender un proyecto tan complejo –que tiene muchas diferencias en cuanto a cálculos de dineros, destinos de los mismos, modificaciones de leyes, etc. Además, la falta de estudio por parte de las organizaciones en general, y las expectativas que se hicieron los sindicatos sobre los alcances del mismo. Por otra parte se evaluó el deseo de las autoridades gubernamentales en confundir para lograr el apoyo a un proyecto que no se hizo para beneficiar a los/as trabajadores/as del país, ya que no garantiza el pago del auxilio de cesantía más allá de un 20% de lo que debería ser, no modifica el tope de ocho años de reconocimiento como máximo y no abre posibilidades reales para que las organizaciones puedan administrar los cuantiosos montos que se acumulan a partir de esta ley.

Como respuesta los sindicatos deberían unirse, ya sea para buscar su derogación y poner algo que beneficie a todos/as los/as trabajadores/as, o buscar su modificación a través de un proyecto que debería circularse entre las organizaciones y negociarse con los diputados. De igual forma buscar la creación de organismos contralores que impidan la aprobación de estas Leyes “contaminadas” (Taller-validación, 28 de octubre de 2004).

## 5.0 Estrategias del movimiento sindical

El impacto de las reformas mencionadas en el funcionamiento de las organizaciones sindicales y la respuesta de estas últimas exige que se establezcan los elementos que deben tomarse en cuenta para una comprensión adecuada del sindicalismo. Esos elementos incluyen tanto el tipo de organización y su tradición, como su relación con las transformaciones que se vienen operando en el país. Para precisarlos es necesario ubicar la polémica respecto al análisis del sindicalismo en América Latina.

Por un lado el neoliberalismo, que justifica las medidas de política económica de las últimas décadas, considera a los sindicatos como monopolios que distorsionan el libre funcionamiento del mercado y, así, la asignación óptima de los factores de la producción. Friedrich Hayek (1979), quien ha sido uno de los ideólogos más destacados de esta corriente, habla de la “*superioridad del orden de mercado*” y de la necesidad de que no sea perturbado por poderes particulares. Afirma que el poder de coacción otorgado a alguna autoridad u organización “*impediría el funcionamiento de aquellas fuerzas espontáneas que, aunque no las comprendamos, tanto nos ayudan en la vida real para conseguir nuestras metas*” (p. 30). En el caso de los sindicatos, agrega, ese poder no ha sido conseguido por el derecho de asociación, sino por los privilegios que les han otorgado los legisladores y tribunales sobre la base de la creencia en que convenía al interés público que los trabajadores estuvieran organizados, lo que es un grave error. Debido al “*poder del moderno monopolio sindical*” es el propietario quien se encuentra a merced de “*un auténtico monopolio de la oferta de trabajo*” por medio del cual los sindicatos pretenden apropiarse de parte de las ganancias en un “*intento de expropiar ese capital*” (p. 151-52) convirtiéndose en disuasores, junto con los métodos tributarios, de la inversión. Los sindicatos, agrega, pueden utilizar su poder coercitivo “*para obligar al resto del país a cambiar las instituciones básicas sobre las que descansa nuestro sistema social y económico*” (p. 165), “*se han hecho tan poderosos mientras al empresario se le privaba de toda defensa efectiva*” (p. 165).

Este planteamiento ha sido retomado en Costa Rica por los ideólogos neoliberales, proponentes y dirigentes de las transformaciones de las últimas décadas. Entre ellos, Eduardo Lizano (1992) afirma que la asignación óptima de los factores de la producción ha encontrado obstáculos o distorsiones originadas, entre otras, en las “*asociaciones sindicales de trabajadores o de profesionales (que) buscan impedir el acceso a ciertas actividades, así como obtener ventajas salariales y de otra índole, lo cual resta flexibilidad*

*al mercado laboral y encarece, artificialmente, el costo del factor trabajo” (p. 41). Junto con otros grupos, afirma, los sindicatos ejercen “presiones de todo tipo a fin de utilizar al Estado como instrumento de sus propios intereses” y buscan que las autoridades “adopten medidas y decisiones tendientes a crear limitaciones, restricciones, entramientos y prohibiciones –en otras palabras, crear distorsiones– con el propósito claro de obtener beneficios y ventajas adicionales para ellos mismos” (p. 42). Las distorsiones que producen ocasionan “una ineficiencia global en la economía” (p. 42) y “reducen las posibilidades de desarrollo económico y de progreso social del país” (p. 43).*

Como queda claro en los párrafos anteriores, el neoliberalismo presenta al sindicalismo como un elemento distorsionante, disuasor de la inversión y obstaculizador del desarrollo y, por lo tanto, su análisis tendría que hacerse desde la manera en que impide el libre funcionamiento del mercado, considerado un orden social superior. Más que ayudar a la comprensión del sindicalismo, este enfoque es un instrumento para combatirlo y para justificar las políticas de ajuste estructural.

Otros/as analistas intentan comprender el sindicalismo desde distintas ópticas y, sin pretender ser exhaustivos, es posible distinguir tres enfoques en que podrían agruparse los análisis. Por un lado, el de quienes pretenden tener una postura neutral entre los/as trabajadores/as y los/as empresarios/as; por otro lado, el de quienes se ubican desde el lado de los/as trabajadores/as y encuentran determinaciones estructurales en sus acciones; y por último, el de quienes, también ubicados del lado de los/as trabajadores/as, establecen una relación entre las determinaciones estructurales y la subjetividad que interpreta y actúa sobre esas determinaciones.

Un primer grupo de enfoques se desarrolla como respuesta a las políticas neoliberales en América Latina, desde una postura que sugiere una suerte de equilibrio de intereses entre trabajadores/as y patronos. Representantes de esta postura son, entre otros, Julio Godio (1993, 1995) de la Organización Interamericana de Trabajadores (ORIT) y Arturo Bronstein (1995) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Reconocen la influencia de variables “*históricas, políticas, jurídicas, económicas, ideológicas, sociales y culturales*” (Bronstein, 1995) sobre las relaciones de trabajo, pero en el análisis de la situación nacional e internacional retoman muchos elementos del diagnóstico neoliberal: tercera revolución industrial. El Estado ha sido intervencionista y debe pasar a ser regulador, promotor de la inversión y garante de la distribu-

ción del ingreso; las empresas protegidas son ineficientes, actualmente es importante la competitividad y la productividad; no podemos separarnos de la globalización; las empresas públicas son deficitarias, el gasto público a favor de empresas rentistas es excesivo y el comportamiento rentístico es una causa subjetiva de la crisis (Godio, 1993:69) y el intervencionismo estatal es caduco y “...*las empresas necesitan mejorar las relaciones técnicas de producción para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado y a un mayor grado de incertidumbre, fenómenos vinculados a una economía internacional en transformación*” (Godio, 1993:60).

Identifican dos cambios contradictorios: a) hacia la democracia (después de regímenes autoritarios en varios países de la región) que favorece la libertad sindical con la recuperación de espacios y la apertura de nuevos espacios; con ello los sindicatos dejan de luchar por su independencia o supervivencia jurídica. b) hacia la reducción del papel del Estado en la protección de los/as trabajadores/as, como parte del ajuste, que incluye límites a la acción sindical, segmentación de la fuerza de trabajo, retroceso en materia de derechos humanos.

Proponen el tripartismo y la concertación que requiere del fomento de organizaciones sindicales y empresariales. Bronstein analiza con mucho detalles las reformas laborales (legales) que se han realizado en diversos países de América Latina y señala que lo que había sido una propensión al conflicto ha venido disminuyendo y se ha abierto una mayor posibilidad de diálogo y concertación. Godio es más propositivo y plantea la necesidad de un sindicalismo sociopolítico “*clasista y reivindicativo, unitario-pluralista, participativo, autónomo y sociopolítico*” (1993:14). El piso de las prácticas sindicales son las sociolaborales en la empresa y debe defender reformas a la legislación que garanticen la regulación protectora del Estado y conserven logros como el derecho de huelga, negociación colectiva y de organización sindical, así como la participación en la gestión de las empresas.

En este enfoque no se cuestionan las transformaciones que se vienen realizando ni el análisis que las justifica, sino que los dan por un hecho sin analizar a qué tendencias o intereses responden; sin diferenciar entre la diversidad de actores sindicales; y sin reconocer la diferencia de intereses entre actores empresariales y sindicales. En ese contexto, se plantea la necesidad de que los sindicatos direccionen esas transformaciones en su favor, dentro de los márgenes de los proyectos de las clases dirigentes.

Un segundo grupo de enfoques se ubica del lado de los/as trabajadores/as y procura conceptualizar diferentes tipos de sindicalismo a partir de características estructurales. Un representante de este grupo es Francisco Zapata (1993) quien establece una relación entre niveles estructurales que concibe como *“modelos de desarrollo que se implementaron en el nivel global y que tenían como característica definitoria la articulación entre una forma de acumulación y un marco institucional”* (Zapata, 1993:35). Las características que permiten comprender estos niveles las relaciona con el destino y control de la producción, con la estructura ocupacional, con las influencias ideológicas predominantes y con el tipo de sindicalismo existente. Así, identifica tres etapas históricas a las cuales corresponden tres fases en la trayectoria del movimiento obrero. La fase heroica del movimiento sindical se ubica en el período en que predomina un sector exportador con inversión extranjera, en el que surgen nuevos centros productivos (minas, plantaciones, pozos petroleros) con nuevos servicios y un crecimiento de la administración pública. En cada uno hay nuevos sectores laborales.

El sindicalismo, excluido del sistema político, se asocia al discurso ideológico antiimperialista. La fase institucional en la cual se fortalece la producción industrial y el mercado interno, con participación del capital nacional complementando el extranjero, un Estado que pone en marcha e implementa el proceso de industrialización *“y en el marco institucional que le dio sentido y que permitió la participación de los trabajadores organizados en la estructura de poder”* (Zapata, 1993:25). Con una influencia ideológica desarrollista, modernizadora y nacionalista, se realiza *“un pacto en el que los trabajadores contribuyeran a la expansión económica a cambio del logro de derechos sociales...”* (Zapata, 1993:25) y forman parte de la estructura de poder populista. Los sectores de base fueron industriales y empleados públicos. La tercera fase del sindicalismo, según este autor, es la excluyente que corresponde con el desarrollo transnacionalizado en que el capital extranjero penetra la industria, se abren los mercados y se privatizan las empresas públicas, modificándose los componentes de la fase anterior al derogarse o congelarse las disposiciones que reglamentaban la acción sindical. La estructura ocupacional se diversifica y se reducen las bases de acción sindicales por los cambios laborales y por la variedad de sectores que forman parte del sector laboral. Se aplica una acumulación *“salvaje, desprovista de regulaciones institucionales y dedicada sobre todo a optimizar las relaciones con el mercado internacional”* (Zapata, 1993:28). Hay un mayor individualismo y la ciudadanía toma fuerza frente a posiciones más colectivas.

Sin establecer una clara relación con lo anterior, identifica también un sindicalismo de clase y uno populista. El primero *“se caracteriza por poseer un importante grado de autonomía respecto al Estado, por asumir directamente un papel político o por instrumentalizar a los partidos de izquierda de manera que constituyan el canal de acceso al sistema político, y por relaciones cercanas entre el liderazgo y la base”* (p. 45). El sindicalismo populista lo caracteriza a partir de su grado de dependencia con respecto al Estado. *“El liderazgo sindical está más vinculado a las instancias decisorias del Estado que a la representación de las demandas de los trabajadores”* (p. 91). Estos dos tipos de sindicalismo los considera predominantes hasta la década de los setenta en diversos países. El de clase en Chile, Bolivia y Perú y el populista en Argentina, México y Brasil.

Un tercer grupo de enfoques puede ser representado por Enrique De la Garza (1993) quien critica la relación mecánica y unilateral entre estructuras –condiciones del contexto– y orientaciones sindicales del enfoque anterior. Considera que debe encontrarse un *“concepto de mediación entre base y superestructura o entre condiciones estructurales de la clase obrera y subjetividad de la misma”*. Para ello utiliza el concepto de sujeto obrero como *“síntesis de una composición técnica (su ubicación en determinados procesos de trabajo caracterizados por determinadas relaciones de poder y de explotación);... una composición política (intento de recuperar tradiciones de lucha, formas de organización e ideologías); y una composición social (definida por variables sociodemográficas como origen social, experiencia laboral, edad, etc.)”* (1993:128). Así, las estructuras presionan a las organizaciones sindicales, pero éstas les dan sentido a esas presiones y actúan sobre ellas, de manera que el resultado final puede ser modificado. El análisis debe ser abierto para poder captar esas diferentes posibilidades que se abren a la acción de los sujetos y busca *“descubrir más que aplicar”* (1993:129). Con esta metodología analizan las transformaciones que se vienen operando en diversos ámbitos: estatal, productivo, de mercado nacional e internacional, de productos y de fuerza de trabajo. Estos elementos los relacionan con la acción sindical y encuentra diversas estrategias sindicales. Entre los sindicatos corporativos encuentra pasividad con flexibilidad unilateral y bilateralidad con flexibilidad; entre los sindicatos blancos encuentra que no ha habido iniciativas en el período del ajuste; entre los independientes encuentra dos estrategias: la rigidez con derrota y flexibilidad y el intento de flexibilización bilateral. También reconoce que han influido *“la existencia o no de democracia sindical y las culturas laborales de los trabajadores, en el sentido de su percepción de condiciones de trabajo consideradas como legítimas o aceptables”* (1993:190).

Este último enfoque facilita una más adecuada comprensión de las estrategias del sindicalismo, ya que establece relaciones entre el contexto en que se dan esas dinámicas y las características de las organizaciones, incluyendo la subjetividad de sus actores. Con ello, no pretende encontrar determinadas situaciones, sino que se abre a lo que existe para analizarlo y comprenderlo sin forzarlo para ajustarlo a preconceptos. Utilizando algunos de esos conceptos mediadores proponemos en los siguientes párrafos una interpretación de las corrientes sindicales existentes en Costa Rica al llegar la década de los 90 en que se inicia esta investigación, para poder examinar cómo ha sido afectado por, y respondido frente a, las reformas laborales que se analizan.

## **6.0 Escenarios futuros de las reformas laborales**

Del análisis que hemos hecho se desprende que el movimiento sindical en Costa Rica está enfrentado a los siguientes retos.

### **6.1 Comprender las tendencias económico-sociales de las últimas décadas**

Las reformas laborales en el país no son el resultado de acciones aisladas o de ocurrencias de quienes en su momento tienen la capacidad de tomar decisiones, por el contrario, se insertan de manera coherente con las tendencias que se vienen presentando en el ámbito internacional y de las transformaciones que, como parte de ello, se vienen realizando en Costa Rica. Como hemos visto, la expansión del capital transnacional, en el momento actual, requiere del acceso a una fuerza de trabajo sin protecciones, que pueda ser sometida a trabajo intenso y con pago reducido a través de cambios en la organización del trabajo o de formas de contratación temporales. En Costa Rica se han dado cambios que se adecuan a esas tendencias, como: contratos de trabajo por tiempo definido y sin todas las protecciones; cambios en la organización del trabajo; cambios en las definiciones salariales y limitaciones a la acción sindical. Por lo tanto, no es de esperar que desde el gobierno o el sector empresarial se modifiquen esas tendencias.

Las organizaciones sindicales tienen, así, como uno de sus retos principales el de comprender las tendencias dentro de las cuales se enmarcan las reformas laborales y actuar de forma cónsona, para no confundir los alcances de los diversos proyectos o propuestas.

## **6.2 Desenmascarar el discurso ideológico dominante**

Para justificar las transformaciones en marcha en el campo laboral, las clases dirigentes utilizan el discurso neoliberal. Tres argumentos son de destacar: la supuesta necesidad de permitir el funcionamiento de un mercado de trabajo libre de regulaciones como vía para mejorar el empleo, los salarios y las condiciones de vida. La supuesta necesidad de eliminar el carácter social del Estado benefactor, al que se señala como causante de la crisis del capitalismo. La supuesta necesidad de eliminar las distorsiones al funcionamiento del mercado generadas por la acción, que considera monopólica, de las organizaciones sindicales.

Las organizaciones sindicales tienen, así, como un segundo reto, el comprender ese discurso, develarlo y poder identificar cuándo y de qué manera se actúa a partir de él, para poder diferenciar las acciones y medidas que los benefician de aquellas que los perjudican y, sobre todo, para ayudar a que los diversos sectores de trabajadores/as puedan hacer esa diferencia.

## **6.3 Reconocer los efectos de las transformaciones al interior de los procesos productivos**

Entre las nuevas tendencias en el mundo del trabajo se han presentado muchas modificaciones en la organización del trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Los cambios se relacionan con nuevas formas que utilizan elementos de la producción japonesa o con el mantenimiento –y mejoramiento– de formas de organización del trabajo tradicionales o sui generis. Algunas veces es difícil comprender los alcances de esos procesos por parte de los/as dirigentes sindicales, en particular cuando ellos/as no están directamente inmersos en los procesos productivos.

Las organizaciones sindicales tienen entonces el reto de estudiar los procesos de trabajo, tanto en su dinámica internacional, para comprender nuevas tendencias, como en su dinámica nacional, para comprender cómo se dan los procesos en el país y qué implicaciones tienen. Este conocimiento parte de los/as trabajadores/as y debe ser compartido con a ellos/as para lograr un análisis adecuado.

## **6.4 Poner en su justa dimensión las diferencias entre las estrategias sindicales**

El movimiento sindical no es homogéneo, sino que las organizaciones se ubican dentro de corrientes ideológico-políticas diversas que conducen a la definición de estrategias también diversas. Hemos visto que hay una

gama de corrientes y de estrategias que incluso se van modificando a lo largo de los años.

Las organizaciones sindicales tienen, frente a esta heterogeneidad, un tercer reto: el reconocer esa realidad y respetarla sin que se convierta en una limitación para la coordinación de actividades. Los/as participantes en el taller de validación han sugerido convocar a un congreso sindical de discusión sobre las diferentes respuestas que han tenido las organizaciones frente a las reformas laborales (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004). Esto podría ser un punto de partida para la definición de formas de coordinación entre las organizaciones.

## 6.5 Redefinir las estrategias sindicales

Para asumir el reto anterior las organizaciones se enfrentan al de definir claramente sus estrategias y, dentro de ellas, identificar las acciones en las cuales es posible actuar en conjunto y generar unidad sindical, sin que ello obligue a lograr acuerdos en todos los niveles.

Los/as participantes en el taller de validación también expresaron la conveniencia de retomar y reforzar la cultura sindical: los fines sindicales, el derecho de negociación, la credibilidad y el fortalecimiento de las organizaciones y la cultura de denuncia. Los fines sindicales se refieren a la creación y protección de los derechos laborales. El derecho de negociación, afirmaron, debe prevalecer –cueste lo que cueste– tanto en el sector público como en el privado sin que ello implique el canje de algo. La cultura de denuncia recuperará la autoridad moral para salir adelante. Para fortalecer las organizaciones proponen unir fuerzas contra todos estos atropellos y llevar los planteamientos a todos/as los/las afiliados/as (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

Otro tema de discusión en la definición o redefinición de estrategias sindicales es la relación con los organismos de toma de decisiones. Representantes de algunas organizaciones plantean la necesidad de ocupar posiciones políticas en organismos de decisión como la Asamblea Legislativa o los ministerios. *“Se le dice corrupción, pero no hay que mirarlo desde ese punto de vista, sino como una pérdida de poder que hemos tenido los sindicatos porque por más que caminemos, al final los votos en la Asamblea Legislativa son los que cuentan”* (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

La discusión podría incluir el papel del sindicalismo en la sociedad y la disyuntiva entre la participación en organismos de toma de decisiones o la construcción de colectivos dentro de proyectos alternativos de sociedad, como instrumentos para el ejercicio de los derechos y para la construcción de alternativas a las estructuras de poder actuales.

En un nivel más concreto, se sugiere:

- Presentar sus propios proyectos y propuestas y proyectos.
- Crear organismos de control en el ámbito laboral para detener las prácticas que atentan contra los derechos laborales y ejercer una mayor vigilancia.
- Definir estrategias de negociación para adelantarse a los procesos que afectan a los/as trabajadores/as; buscar formas de mantener los mismos derechos y beneficios para quienes se mantienen en el sector público o pasan a trabajar en el sector privado (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

#### **6.6 Mejorar el estudio, la discusión y la fundamentación adecuada de las posiciones sindicales.**

Las reformas laborales que hemos analizado son muy variadas y complejas. No siempre se pueden comprender sus alcances de manera inmediata y rápida. La legislación tiene alcances limitados, pero la jurisprudencia no siempre coincide con ella y la práctica de las empresas e instituciones tampoco. Sin embargo, en cada caso, en cada momento, pueden generarse efectos significativos sobre los/as trabajadores/as, sobre las organizaciones y sobre el movimiento sindical en su conjunto.

Las organizaciones tienen aquí otro reto: estudiar y discutir a fondo los temas que se relacionan con el mundo del trabajo y de las organizaciones, para tener posiciones bien fundamentadas y para discutirlo con las bases (que deberían participar en el análisis también) y lograr un amplio apoyo de las bases en la defensa de sus posiciones.

#### **6.7 Definir las alianzas con otros sectores sociales**

Las modificaciones económico-sociales en general y en el mundo laboral en particular han ampliado el espectro de sectores sociales existentes. Algunos de ellos son afectados por estas transformaciones y otros los lideran en su beneficio.

Las organizaciones sindicales tienen el reto de identificar los intereses de los distintos sectores sociales para poder determinar cuáles de ellos son posibles aliados dentro de sus estrategias y, dentro de ellos, cuáles son aliados de largo plazo y cuáles de corto plazo en acciones coyunturales.

## 6.8 Revisar las estructuras sindicales

Frente a la necesidad de realizar modificaciones dentro de las organizaciones, en el taller de validación se afirmó que es necesario modificar a los mismos sindicatos: *“...ir cambiando ciertas cabezas porque así como los partidos han ido perdiendo credibilidad los sindicatos han ido perdiendo credibilidad por tener la misma gente durante tantos años, las mismas ideas y que no han evolucionado ni han cambiado nada de lo que es el sindicalismo; han perdido el ideal que se tiene que perseguir desde el seno de los sindicatos. Debemos motivar a más compañeros afiliados y, sin menospreciar gente con experiencia, ojalá gente joven con mucha capacidad y con muchos deseos para impulsar eso y dar una nueva filosofía y un nuevo entendimiento a lo que es estar en un sindicato”* (Taller-validación con dirigentes sindicales, 28 de octubre de 2004).

## 7.0 Conclusiones

Al inicio se habían formulado dos preguntas: ¿cómo se han afectado las organizaciones sindicales con las reformas laborales que se han venido aprobando en los últimos años? y ¿cómo han respondido frente a ellas? Con la información que hemos presentado, podemos ahora responderlas.

***En primer lugar***, las transformaciones económico-sociales que se vienen operando en Costa Rica tienen como uno de sus principales componentes el permitir el acceso a una fuerza de trabajo sin protecciones. Esto significa la introducción de modificaciones en el mercado de trabajo (contrato de trabajo y fijación de los salarios), en la organización del trabajo (rotación interna, polivalencia y polifuncionalidad), en el apoyo institucional (un Estado que deja de ser conciliador de relaciones sociales) y en los espacios para la acción sindical (empuje del solidarismo frente a limitaciones al sindicalismo), todas ellas orientadas a facilitar el aumento en la intensidad del trabajo y la disminución del pago a la fuerza de trabajo, con reducidas posibilidades para la defensa de los derechos laborales.

*En segundo lugar*, las reformas laborales se han venido dando a lo largo de todo el período analizado (y, en realidad, desde antes) por lo que su análisis no se puede ubicar en uno o dos momentos particulares. De los tres tipos de reforma seleccionadas en este informe, dos se han venido dando a lo largo de las últimas dos décadas. La libertad sindical ha sido cuestionada de diversas maneras desde finales de la década de los 70. Al principio como un enfrentamiento con el sindicalismo de clase y luego adquiriendo un carácter más abierto en contra de todo el movimiento sindical. Primero se cuestionó la posibilidad de negociar convenciones colectivas en el sector público (de 1979 en adelante), luego se disolvió un sindicato fuerte del sector privado (1978), se aprobó la Ley de Asociaciones Solidaristas (1984) y se derrotó al sindicalismo bananero en un plebiscito coordinado por las compañías, el gobierno y el solidarismo (años 1980). Más adelante se declararon inconstitucionales los laudos arbitrales (que resultan de los conflictos colectivos de carácter económico social, en 1992). En 1993, como parte de una presión internacional ejercida contra el sector exportador, se aprobó una Ley para la Protección de la Libertad Sindical que tiene muchas limitaciones y no se ha aplicado. En la Administración Figueres (1994-98) se llega a un punto en que no se reconoce a los sindicatos como representantes de los intereses de los/as trabajadores/as, lo que se expresa en el tratamiento que se hizo de una huelga en contra de las modificaciones en el sistema de pensiones (Trejos, 1997). Por último (2000) se ha aceptado la negociación colectiva para los/as empleados/as públicos/as cuyas relaciones laborales se rigen por el derecho común, pero dentro de limitaciones como la sujeción a una comisión homologadora con representantes del Ministerio de Hacienda y sometida a la Autoridad Presupuestaria. Es decir, la libertad sindical ha venido siendo golpeada a lo largo de todo el período, por lo que su examen requiere de su ubicación en las tendencias del ajuste estructural, aunque se deben ubicar los momentos de la coyuntura.

El contrato de trabajo se ha modificado en la jurisprudencia y en la práctica. En el Código de Trabajo sólo se ha eliminado de la definición de trabajador/a a quienes trabajan por comisión. Con la incorporación de bandas anchas en las categorías laborales la definición de funciones se ha vuelto ambigua. Con las limitaciones que imponen la Autoridad Presupuestaria (desde principios de los 1980) y la figura de los servicios profesionales en la Ley de Contratación Pública (1995) se ha extendido la contratación a tiempo definido y sin las protecciones y derechos de la contratación por tiempo indefinido. La jurisprudencia en los años 2000 ha impedido, en algunos casos, y favorecido en otros, el reconocer co-

mo relación laboral la existente entre las empresas y quienes trabajan por comisión. El resto de la jurisprudencia está a favor de mantener las condiciones del contrato de trabajo (continuidad, contrato realidad, “*ius variandi*”, cambio de patrono), pero la práctica del período estudiado muestra un reiterado incumplimiento con la normativa. Es decir, el contrato de trabajo también se ha ido modificando en todo el período en estudio y su relación es clara con las tendencias laborales que se vienen presentando. Sus efectos laborales son considerables porque afectan la estabilidad laboral y los derechos laborales en su conjunto (variando según las circunstancias).

El tema de la terminación o suspensión de la relación laboral se analizó a partir del cambio generado por la llamada Ley de Protección al Trabajador, en tanto modifica el cálculo de la indemnización por despido. En este caso sí hay un momento particular de la reforma en el cual la nueva administración Rodríguez (1998-2002) intenta generar cierto consenso alrededor de las transformaciones que quiere lograr en diversos ámbitos, entre ellos en el laboral. La administración se inicia con la convocatoria a un Foro de Concertación Nacional al cual asisten representantes de las diversas tendencias sindicales, y en el cual se discute la Ley. No hay acuerdo dentro del sindicalismo sobre sus implicaciones, pero en el Foro se aprueban algunas directrices con relación al seguimiento del proyecto. El gobierno presenta un proyecto que no cumple con los acuerdos, pero aun así una parte mayoritaria del movimiento sindical lo apoya. Esta Ley evidencia las diferencias en el movimiento sindical en cuanto al análisis de los acuerdos con el gobierno, a su relación con los empresarios, y a sus estrategias sobre cómo deben ser esas relaciones.

***En tercer lugar***, las organizaciones sindicales han sido directamente golpeadas por diversas vías. Por un lado, los obstáculos a la libertad sindical generan limitaciones indiscutibles sobre la posibilidad de negociar condiciones de trabajo y, por ende, de defender derechos y beneficios laborales. Además, en algunos casos se ha producido una fractura entre los/as trabajadores/as que están protegidos/as por una convención colectiva y los/as que no lo están, fractura que se presenta sobre todo en el sector público, ya que en el sector privado son escasísimas las convenciones vigentes y éstas, en su mayoría, reproducen lo estipulado en el Código de Trabajo.

Por otro lado, las modificaciones relacionadas con el contrato de trabajo que, como hemos visto, más que cambios en el Código de Trabajo han sido cambios en la jurisprudencia y en la práctica institucional o empresarial,

generan un efecto psicológico y moral sobre los/as trabajadores/as que se traduce en desmotivación y apatía, en falta de credibilidad en las organizaciones, en reducción del número de posibles afiliados/as y en el debilitamiento de los sindicatos.

Por último, los efectos de la llamada Ley de Protección al Trabajador tienen elementos positivos como el otorgar mecanismos para un mayor control sobre la evasión en el pago de la seguridad social, incluyendo la posibilidad de que los/as mismos/as trabajadores/as realicen ese control por el interés que deberían tener en el monto depositado a sus nombres. Además la Ley produce un debilitamiento financiero de las asociaciones solidaristas. Sin embargo, los efectos negativos son mayores y se refieren a la disminución en el monto que se paga por la cesantía y al traslado de montos millonarios –de trabajadores/as e instituciones públicas– a operadoras privadas de pensiones que no garantizan mejores jubilaciones y que son utilizados para un negocio privado totalmente fuera del control de los/as trabajadores/as. Las organizaciones sindicales han mostrado incapacidad para detener estos efectos, ya sea porque no los vieron a tiempo o porque si los vieron no tuvieron la fuerza necesaria para impedir su aprobación. Además de ello, han perdido la posibilidad, que algunas creyeron tener, de administrar fondos de pensiones complementarias.

*En cuarto lugar*, en el movimiento sindical costarricense se han acentuado los cambios en la conformación de las corrientes sindicales, tanto en cuanto que algunos sindicatos han variado su posición, como en cuanto a la existencia de cierta diversidad. Ya a mediados de los 1980 los sindicatos socialdemócratas se habían vuelto mayoritarios: con un 33% del total de sindicatos (55% de los confederados) y un 35% de la afiliación (48% de la confederada), los de izquierda se han reducido a un 18% del total de sindicatos (29% de los confederados) con un 31% de afiliación (42% de la confederada), y aparece un 40% de sindicatos independientes con un 27% de afiliación. La Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC) mantiene una presencia minoritaria (4% de afiliados/as a mediados de los 1970 y 7% a mediados de los 1980 (Donato y Rojas, 1987:34 y 46). En años recientes estas tendencias se han reforzado ya que el sindicalismo socialdemócrata tiene casi el 60% de los sindicatos confederados y un 66% de su afiliación, mientras que los sindicatos de izquierda tienen 17% de los sindicatos confederados con un 8% de esa afiliación. La CTC, ahora llamada Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) ha ampliado su participación a un 25% de los sindicatos y un 27% de la afiliación (Cerdas,

2004:221; Regidor, 2003:91-105). Es decir, las transformaciones operadas están afectando más al sindicalismo de izquierda que a las otras corrientes.

*En quinto lugar*, se pueden distinguir diversas estrategias del movimiento sindical frente a las reformas laborales. Como una aproximación a la caracterización de esas estrategias, que debe ser ampliada y profundizada en el futuro, podemos distinguir las siguientes: una primera en que se conserva un **sindicalismo de clase** vinculado a un proyecto de sociedad alternativa y que entiende a los diferentes sectores sociales a partir de sus distintos intereses, aunque actualmente se trata de sindicatos que no están afiliados a partidos políticos y, en algunos casos, ni siquiera a confederaciones sindicales, sino que aparecen como sindicatos independientes o incluso como seccionales de algunos sindicatos. Este sector sigue estando fuera de las decisiones y funciones del Estado y tiene una cultura sindical confrontativa. Dentro de ella se mantienen las mismas dos líneas: una en la que priva una **afiliación obrera** y otra con **afiliación de sectores medios**. Sin embargo, algunos antiguos sindicatos que podían ubicarse dentro de esta corriente han cambiado su posición. Por ejemplo, el Sindicato de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (SIBANPO), que antes ubicábamos dentro de esta corriente, ha cambiado su afiliación de la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT, proveniente de la izquierda) a la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN, socialdemócrata) y ha negociado la llamada flexibilización laboral en su institución, con lo cual se ha generado una segmentación entre trabajadores/as con diferentes derechos y oportunidades. Esto se asemeja a lo que De la Garza ha llamado **flexibilidad con bilateralidad, en el sentido de que ha habido modificaciones laborales que no han sido impuestas, sino negociadas con el sindicato**. Otro ejemplo es el del Sindicato de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones (SITRAP) que también pertenecía a esta estrategia y se ha vuelto independiente. Su accionar actual está centrado en la supervivencia, debido a la altísima represión existente en las plantaciones agrícolas. Así, ha encontrado como camino el recurso al Ministerio de Trabajo y ante la inoperancia de éste, a la vía judicial. Podríamos llamarle **sindicalismo legalista** por la confianza en las instituciones existentes para enfrentar los obstáculos que ponen las empresas.

Otra estrategia mantiene **elementos de corporativismo o neocorporativismo**, pero se debate en cómo adaptarse a las transformaciones en marcha. Conserva su influencia en la definición de políticas estatales a través de la participación en organismos de decisión pública y, aunque critica el proceso

de ajuste estructural y el neoliberalismo, se mantiene dentro de las reglas del juego y la institucionalidad impuestas por las clases dirigentes. Por ello se propone recuperar puestos de decisión que se han perdido, a través de procesos electorales. Por esta razón, las acciones de estos sindicatos tienden a ser más individuales y focalizadas en ciertos problemas específicos.

Una estrategia adicional está conformada por organizaciones **gremialistas confrontativas** y con capacidad de movilización, aunque se restringen a las reivindicaciones de su sector. Tienen una postura independiente respecto al proyecto de sociedad dominante y, por lo tanto, no participan en la toma de decisiones y se ubican fundamentalmente en el sector público y tienen una cultura bastante confrontativa.

*En sexto lugar*, el sindicalismo está enfrentado a varios retos para mejorar su posicionamiento frente a las transformaciones actuales en general y frente a las reformas laborales en particular. Esos retos son, al menos, los siguientes: comprender las tendencias económico-sociales de las últimas décadas, desenmascarar el discurso ideológico dominante, reconocer los efectos de las transformaciones al interior de los procesos productivos, poner en su justa dimensión las diferencias entre las estrategias sindicales, redefinir las estrategias sindicales, definir las alianzas con otros sectores sociales, mejorar el estudio, la discusión y la fundamentación adecuada de las posiciones sindicales, revisar las estructuras sindicales. Enfrentar estos retos podría conducir a fortalecer la acción sindical, así como a las organizaciones y a los/as trabajadores/as.

## 8.0 Bibliografía

Aguilar, Rodrigo. 1993. *Actualidad del movimiento sindical en Costa Rica*. San José: FES/SEC.

Asociación de Empleados de la Seguridad Social (AESS). Documentos de archivo.

Asociación de Empleados de la Seguridad Social (AESS), Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería (ANPE) y Unión Médica Nacional (UMN). 1999. “Carta a Alicia Fournier Vargas”, 10 de octubre.

Asociación de Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA). 2000. *Lo que todo trabajador y trabajadora deben saber sobre la Ley de Protección al Trabajador*. San José: ASEPROLA.

- Blanco, Mario. 1996. *Relaciones laborales y globalización económica: principios, regulaciones y tendencias*. San José: Centro de Estudios y Capacitación Judicial Centroamericana/Escuela Judicial de Costa Rica.
- Blanco, Mario. 1998. *Centroamérica: Reformas al derecho colectivo de trabajo*. San José: ASEPROLA.
- Bolaños, Fernando. 2003. *Código de Trabajo actualizado, anotado con jurisprudencia*. San José: Editorial Juricentro S.A.
- Bronstein, Arturo. 1995. “Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: balance y perspectivas”. *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 114, número 2.
- Cerdas, Gerardo. 2004. *Las estrategias del sindicalismo del sector público costarricense ante la reforma del Estado, 1991-2003: el caso de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)*. Tesis para optar al grado de licenciatura en sociología con énfasis en investigación. Universidad Nacional, Costa Rica.
- De la Cruz, Vladimiro. 1997. “Características y rasgos históricos del movimiento sindical en Costa Rica”. En: Nowalski, Jorge (editor). *El sindicalismo frente al cambio: entre la pasividad y el protagonismo*. San José: FES/DEI.
- De la Garza, Enrique. 1999. “Epistemología de las teorías sobre modelos de producción”. En: De la Garza, Enrique (compilador). *Retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO/Asdi/ Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- De la Garza, Enrique. 1994. “El corporativismo: teoría y transformación”. *Iztapalapa* 34, julio-diciembre (México).
- De la Garza, Enrique. 1993. *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*. México: UNAM/UAM-I.
- Dierckxsens, Wim. 2003. *El ocaso del capitalismo y la utopía reencontrada. Una perspectiva desde América Latina*. Colombia: DEI/ Ediciones Desde Abajo.
- Donato, Elisa y Manuel Rojas. 1987. *Sindicatos, política y economía 1972-1986*. San José: Editorial Alma Mater/CEPAS.

- Fernández, Mario E. 2004. *La agricultura costarricense ante la globalización. Las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Godio, Julio. 1995. “Empresas transformadas y estrategia sindical en América Latina”. En: Portella de Castro María Silvia y Achim Wachendorfer. *Sindicalismo latinoamericano. Entre la renovación y la resignación*. Venezuela: ILDES/Nueva Sociedad.
- Godio, Julio. 1993. *Sindicatos en las economías de mercado en América Latina*. Colombia: FESCOL.
- Hayek, Friedrich. 1979. *¿Inflación o pleno empleo?* México: Diana.
- Herrera, Mauricio. 2002. “Gestión a ritmo de Combo”. En: diario La Nación, 5 de mayo, San José, Costa Rica.
- Lizano, Eduardo. 1992. “Programa de ajuste estructural”. En: Lizano, Eduardo y otros. *Crisis económica y ajuste estructural*. San José: EUNED.
- Regidor, Jorge Emilio. 2003. “El caso de Costa Rica”. En: Sepúlveda, Juan Manuel. *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales*. San José: OIT.
- Rodríguez, Silvia. (De próxima publicación.) “La propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica: mecanismo de apropiación del patrimonio bioquímico y genético”. En: Trejos, María Eugenia y Mario Fernández (editores). *Estrategia de tierra arrasada. Enfoques críticos sobre el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (TLCEUCA)*.
- Trejos, María Eugenia. 1997. *Relaciones laborales y reestructuración del Estado en Costa Rica*. Heredia: EFUNA.
- Valverde, José Manuel y Roberto Villalobos. 1993. “Libertad sindical: ¿cuál democracia?”. *Contribuciones*, No. 3, octubre.
- Vargas Solís, Luis Paulino. (De próxima publicación.) “Espejitos y cuentas de vidrio: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y la inversión extranjera”. En: Trejos, María Eugenia y Mario Fernández (editores). *Estrategia de tierra arrasada. Enfoques críticos sobre el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (TLCEUCA)*.

Zapata, Francisco. 1993. *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.

## Jurisprudencia

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. 1991. Resolución 50 de las 14:30 horas del 3/4, en Bolaños, 2003.

- 1992. Resolución 25 de las 9 horas del 24/1, en Bolaños, 2003.
- 1992. Resolución 236 de las 10:00 horas del 2/10, en Bolaños, 2003.
- 1994. Resolución 392 de las 10:40 horas del 25/11, en Bolaños, 2003.
- 1995. Resolución 2280 de las 13:24 horas del 5/5, en Bolaños, 2003.
- 1996. Resolución 263 de las 9:20 horas del 13/9.
- 1996. Resolución 4550 de las 17:09 horas del 3/9, en Bolaños, 2003.
- 1998. Resolución 00262-98 de las 9:20 horas del 16/10.
- 2003. Resolución 2003-00439 de las 15:30 horas del 13/8.

Tribunal Supremo de Trabajo de Pérez Zeledón. 1992. Resolución 2 de las 16:15 horas del 2/1, en Bolaños, 2003.

Sala Constitucional. 2000. Voto 4453-2000 a las 14:56 del 24/5.

## Entrevistas

Abdallah, Leda, Asesora legal del Sindicato de Trabajadores Estatales Costarricenses (SITECO) y de la Asociación de Profesionales de Acueductos y Alcantarillados (API), 8 de octubre de 2004.

Aguilar, Francisco, Director de conflictos de la Asociación de Empleados del ICE (ASDEICE), 7 de octubre de 2004.

Arriola, Miriam, Secretaria General de la Unión Nacional de Trabajadores de Obras Públicas y Transportes (UNATROPYT), 7 de octubre de 2004.

Bermúdez, Gilberth, Subcoordinador de la Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos Bananeros (COLSIBA), 8 de octubre de 2004.

López, Rodrigo, Secretario de relaciones laborales de la Asociación Nacionales de Profesionales en Enfermería (ANPE), 11 de octubre de 2004.

# TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS Y RELACIONES LABORALES EN EL SALVADOR

Rosa Inés Arrivillaga • Antonio Candray  
Edgar Lara • Francisco Lazo • María Dolores Rosa

## 1.0 Introducción

La economía salvadoreña ha experimentado una serie de importantes transformaciones desde que se configuró el modelo agroexportador tradicional, dirigido básicamente por una oligarquía cafetalera. Este modelo se fue consolidando con la suma de los aportes Cepalinos de sustitución de importaciones que hizo crisis en los setenta, pero que dejó todo un marco de relaciones laborales que aún se mantienen a pesar de que el modelo cambió con el ajuste estructural de la década de los noventa.

El Código de Trabajo aprobado en 1972, ha tenido 11 reformas desde ese año hasta la fecha, manteniendo la esencia de las relaciones laborales marcadas por el modelo agroexportador a pesar de que el modelo económico ahora es diferente, pues es el sector comercial el que lleva el rumbo de la economía. Las reformas que han sufrido las relaciones laborales de hecho han sido producto de los cambios en el modelo y en las prácticas impulsadas por los tipos de privatizaciones e inversiones que se han hecho en el país como es el caso de las maquilas en las zonas francas. No han podido impulsarse reformas favorables o desfavorables a los empleados porque el movimiento sindical, a pesar de sus debilidades, ha mantenido cierto grado de combate.

El mercado laboral cambió y aún no se han explorado a profundidad esos cambios o sus repercusiones en las relaciones laborales. La estructura rural y agrícola ha cambiado y la pobreza extrema ha crecido, pero aún persiste el trabajo temporal sin contratación escrita individual ni colectiva. También sabemos que, lejos de ir aumentando el empleo formal y de calidad, predomina el empleo informal y no se conocen los alcances de estos cam-

bios en la sociedad misma y en las relaciones laborales, pues predomina la lógica del mercado y la lucha por la vida diaria de cada persona activa en el mercado de trabajo.

A pesar de los grandes cambios en la economía y en las relaciones laborales no se permite, por ejemplo, la sindicalización para los trabajadores agrícolas ni de instituciones públicas porque sería “otorgar poder” de organización en áreas neurálgicas de la economía y del poder político (el sector agrícola ahora ya no es fuente de poder, pero quedaron los trabajadores sin ese derecho y sin el derecho de la cobertura de la seguridad social). No se ha ratificado el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y Protección de Sindicación, el 98 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y la Negociación Colectiva y el 151 referido a los trabajadores de la administración pública, a pesar que se han reivindicado con el Foro para la Concertación Económica y Social producto de los Acuerdos de Paz. Esto indica, la visión que tienen el sector gubernamental y empresarial sobre las relaciones laborales y de la armonización y la concertación que son aspectos fundamentales de la democracia y la sustentabilidad de la economía.

Si bien la legislación permite desde 1972 la conformación de sindicatos, estos jamás han contado con la debida protección gubernamental. Por el contrario, se ha obstaculizado su constitución, su ejercicio e incluso sus dirigentes han sido reprimidos a lo largo de tres décadas. Con el ajuste estructural y los Acuerdos de Paz cambió la táctica pero no la estrategia de acabar con el movimiento sindical libre. El ideal tripartito de empleadores, empleados y gobierno no se ha alcanzado en El Salvador, más bien se mantiene el estigmatismo de que el movimiento sindical es “perverso para la producción y la productividad y el desarrollo de la libre empresa” y la democracia.

En la maquila, por ejemplo, existe una dificultad real para la constitución de sindicatos pues es en ese “sector protegido” en donde ignorándose la legislación vigente, se han dado los abusos más grandes contra las y los empleados: maltrato físico, psicológico, acoso sexual, discriminación por edad y embarazo, robo de cotizaciones del seguro social, intoxicaciones masivas, fuga de empleadores con empleados sin salarios ni indemnizaciones, etc. El Ministerio de Trabajo en la mayoría de casos no ha actuado oportunamente, no por falta de recursos sino porque ese tipo de inversión para que funcione requiere de mano de obra barata.

La privatización del sistema de pensiones sí ha cambiado las relaciones laborales puesto que el Estado desmanteló los pequeños logros de las décadas pasadas para crear un sistema de seguridad equitativo y en donde el

mismo Estado era subsidiario. Este modelo supone que los empleados asalariados formales paguen una comisión del 3% de sus salarios para que les administren sus fondos de pensión, lo que indica el grado alcanzado de beneficio del sector financiero. Si el Sistema de Salud llegara a privatizarse se terminaría de romper el viejo sueño de seguridad social para todas y todos y estaríamos en presencia de nuevas relaciones laborales en el tercer mundo.

## 2.0 Despliegue de la lógica del mercado y transformación del sistema de relaciones laborales

### 2.1 Transformaciones económicas de El Salvador en los últimos treinta años: aproximaciones a los impactos en el trabajo

El modelo agroexportador iniciado en la mitad del siglo XIX constituyó hasta los años 80s del siglo XX, la estructura económica y social fundamental que rigió las relaciones laborales. El grueso de la población económicamente activa y ocupada dependía de trabajos temporales surgidos del ciclo de producción del café, y posteriormente del algodón y el azúcar, de una incipiente industria manufacturera que tiene empuje dentro del Mercado Común Centroamericano y de una estrategia de sustitución de exportaciones, hasta principios de los años 70s cuando hace crisis.

La consolidación de este modelo, basado en la concentración en pocas personas de la tenencia de la tierra y la riqueza, generó a lo largo de todo el siglo pasado una gran conflictividad social, dada la exclusión y la inequitativa distribución del ingreso nacional y la ausencia de una democracia.

Cabe aclarar que de 1932 a 1992, “la amenaza comunista” hace de la figura del sindicato, del sindicalista, de las negociaciones colectivas y de la huelga, los enemigos del capital y del gobierno. La insurrección de 1932 deja una profunda huella en la sociedad salvadoreña. La masacre de más de 30 mil indígenas fue justificada durante años con el discurso de que en el país se quería instaurar una dictadura comunista y con la guerra de 1981 a 1992 se terminó de configurar esta visión que a la larga, configura un escenario ideológico de suma cero<sup>12</sup> para cualquier reivindicación de tipo económico impidiendo la emergencia de mecanismos de concertación.

---

12 Ver: Pries, Ludger y Manfred Wannoeffel. 2000. *Regímenes de regulación laboral en la globalización*. Alemania, página 39.

### 2.1.1 El ajuste estructural y las reformas impulsadas

En junio de 1989, con la llegada a la presidencia de Alfredo Cristiani del partido ARENA, se inició el desmontaje del modelo sustitutivo de importaciones y agroexportador que ya estaban colapsados, pues el área rural se había modificado en lo social y en lo económico por los efectos de la guerra, principalmente en el oriente del país y la zona para central. Al mismo tiempo comenzó a perfilarse un nuevo modelo en el que se tiende a privilegiar las fuerzas del mercado y la menor intervención del Estado, el fomento de exportaciones no tradicionales principalmente las maquilas y la reducción del aparato público, en fin, una verdadera transformación del modelo económico que apunta a la consolidación del sector servicios y principalmente al fortalecimiento del capital financiero<sup>13</sup> y a la informalización del empleo y de las empresas.

Buena parte de las transformaciones fueron condiciones que se establecieron en dos préstamos otorgados por el Banco Mundial: ELSAL (1990) y ELSAL II (1993), para:

- Reorientar el gasto público hacia educación y salud, reforma tributaria, liberalización financiera, tipo de cambio unificado y competitivo, liberalización comercial.
- Abrir el país a la inversión extranjera directa, privatización y seguridad de los derechos de propiedad,<sup>14</sup> sin medidas concretas orientadas al mercado laboral.

Al realizar un examen sobre el nivel de cumplimiento se puede advertir que los diversos gobiernos salvadoreños entre el período 1990-2003, han cumplido bastante con su contenido; sin embargo, hay que señalar que una de las medidas más importantes, la del tipo de cambio unificado y competitivo, nunca fue cumplida.

Entre las reformas que más han impactado al mercado laboral están: la reforma tributaria, la dolarización, la privatización de los bancos, de las telecomunicaciones y redes de distribución eléctrica y la del sistema de pensiones.

---

13 Para mayor profundización sobre el modelo, ver: Segovia, Alexander. 2002. *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. Guatemala: F&G, Editores.

14 Williamson, John. 2003. "No hay consenso en el significado". *Finanzas y Desarrollo*. FMI, Washington.

El esquema tributario en el que se sustentó el modelo sustitutivo de importaciones (1955-1989) fue desmantelado entre 1990 y 1994. Éste se simplificó ya que:

- Se eliminaron los impuestos a las exportaciones y al patrimonio.
- Se facilitó el impuesto a la renta.
- La tasa marginal para las empresas pasó de 65% a 30%.
- Se redujo significativamente el proteccionismo que se tenía a través de los aranceles.
- El arancel máximo pasó de ser 290% a 15%.
- Se sustituyó el impuesto al timbre por el IVA como principal soporte de los impuestos.

En todo caso, los tributos descansan en los ingresos que son considerados como regresivos, ya que cerca del 70% de los tributos caen en esta categoría. La reforma tributaria ha posibilitado que los impuestos indirectos sean los más importantes y ello trae graves repercusiones sobre los hogares de menores ingresos.

En el continente, tres economías se disputan la más baja tasa impositiva: Haití, Guatemala y El Salvador, que la mantiene por abajo del 12% del PIB. Esta situación refleja una escasez recurrente de ingresos públicos, que se traduce en menos fondos del presupuesto anual para la inversión social y disminución de la pobreza.

El 85.4% de la recaudación tributaria recae sobre el IVA y el Impuesto Sobre la Renta (ISR); esto nos indica que la política tributaria recae sobre el consumo y el trabajo asalariado y, en gran parte, favorece al capital. En los últimos años se ha observado que los impuestos que perjudican los ingresos de la población trabajadora (como el IVA y el ISR) han incrementado su participación en la recaudación tributaria, mientras que los impuestos que recaen sobre las empresas han reducido su participación en la recaudación.

La población trabajadora (personas naturales asalariadas y no asalariadas) aportan a este impuesto la misma cantidad de ingresos que las empresas, es decir que el aporte que hacen los trabajadores es levemente mayor que

el aporte de las empresas, cuando se esperaba que las empresas y en general el capital aportaran más que los trabajadores debido a los márgenes de utilidad que tienen éstas.

Por otra parte, el manejo del IVA ha reprimido la capacidad de compra de la población asalariada; el IVA se implementó en 1991 con una tasa del 10%, con exenciones a los medicamentos, granos básicos y otros bienes de primera necesidad, pero para 1995 se elevó a una tasa del 13%, de tal manera que los más pobres se vieron obligados a destinar más recursos de sus ingresos para el pago del IVA. En el 2000 se eliminan las exenciones a los medicamentos, granos básicos y otros bienes de primera necesidad lo cual ha perjudicado a los hogares más pobres, debido a que en su consumo y la dieta alimenticia dichos productos son prioritarios; por ejemplo en el área rural en donde se concentran los mayores niveles de pobreza, el arroz, frijoles y tortillas a base de maíz, absorben 74.2% del peso en gramos de la canasta básica de alimentos diaria por persona; mientras que esos mismos productos representan el 36.2% del peso de la canasta de alimentos en el área urbana.<sup>15</sup>

Es importante destacar que las reformas implementadas, han generado un escenario de desigualdad entre la población trabajadora, el capital y las empresas. Por una parte la recaudación tributaria tiende a recaer sobre el consumo y el empleo asalariado formal (renta); mientras que las empresas, además de tener una menor participación en la recaudación tributaria, gozan de una serie de beneficios tales como la devolución del pago de IVA a las empresas exportadoras, ya que están afectos a una tasa 0% del IVA; se les premia con un incentivo del 6% (*Draw back*) sobre el valor exportado fuera de la región centroamericana; las empresas ubicadas en Zonas Francas están exentas del pago de impuestos a la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital, de igual manera están exentas del pago del ISR e impuesto municipales por un tiempo de diez años.

Otra reforma que está generando presiones sobre la reestructuración de las relaciones laborales, ha sido la reforma al tipo de cambio. Después de contar con varios tipos de cambio antes de la década de los noventas, éste se unificó a partir de 1990, pero en ningún momento se tuvo un tipo de cambio competitivo, ya que éste siempre se ha mantenido sobrevaluado.

---

15 Lara López, Edgar. 2004. "Economía salvadoreña de la opresión". *Teoría y Praxis*, No. 4. Universidad Don Bosco, San Salvador.

En este período había sobreoferta de dólares en el mercado, que en buena medida es resultado de los ingresos por remesas. Para evitar esta situación, el Banco Central de Reserva adquiría los dólares producto del exceso de su oferta y para evitar un aumento de la oferta monetaria que desembocara en un proceso inflacionario, esterilizaba dicha compra mediante la emisión de diversos Títulos-Valores,<sup>16</sup> que se colocaban al sistema financiero con la finalidad de restarle liquidez a los bancos. Al retirar el exceso de dólares que hubiese en el mercado se mantuvo estable el tipo de cambio respecto del dólar y se logró que la inflación fuera de un dígito.

Este manejo posibilitó que se encareciera el crédito, que hubiera menor disponibilidad de fondos para inversión, lo que repercutió en la fase de desaceleración económica que se tiene desde 1996, con lo que se disminuyó la creación de empleos formales.

Por otra parte, se debe indicar que el creciente monto de remesas se explica por el hecho de que cada vez son más las personas que emigran en busca de oportunidades de trabajo y desarrollo, que en el territorio nacional no encuentran con facilidad. Una parte esencial de las modificaciones de las relaciones laborales es la expulsión de mano de obra calificada y no calificada, principalmente hacia Estados Unidos, lo cual ha modificado enormemente la estructura social y económica sobre todo del área rural.

Como medida extrema del manejo de la política cambiaria, en enero de 2001, se dolarizó la economía, desapareciendo el “Colón” como moneda de circulación, ya que el Banco Central de Reserva dejó de emitir más moneda nacional. Esto trajo impactos desfavorables para la población comenzando por el “redondeo de precios” hasta por el alza arbitraria de los precios, en donde el mercado informal de empleadores y empleados independientes se vieron altamente favorecidos. Pero indudablemente, el sector financiero se llevó el premio mayor ya que en realidad controla las divisas del país.

En todo el período de ARENA la moneda nacional se mantuvo sobrevaluada, generando con ello un sesgo antiexportador que frenó las ventas al exterior y le proporcionó ventajas a las importaciones altamente concentradas en pocas compañías. La dolarización condujo al abaratamiento de las importaciones y al encarecimiento de las exportaciones.

---

16 Los Títulos-Valores emitidos consistieron en Certificados de Estabilidad Monetaria (CEM), Certificados de Administración Monetaria (CAM) y Certificados de Administración Monetaria a Descuento (CAM-D).

El hecho de que las exportaciones hayan perdido competitividad por implementación de la dolarización condiciona que cualquier ajuste interno que se tenga que hacer para enfrentar la crisis externa se haga en el mercado laboral, es decir que la dolarización requiere que se flexibilice dicho mercado. Como ya es reconocido, tener una política de tipo de cambio que permita devaluaciones periódicas genera competitividad a las exportaciones, pero con la dolarización esta posibilidad se pierde.

El manejo de la política comercial ha sido, en lo particular, muy apegado a lo recomendado por los organismos internacionales. El gobierno salvadoreño decidió de forma unilateral entrar en un esquema de desgravación arancelaria, así como buscar la firma de tratados de libre comercio.

Por otra parte, se dio un claro impulso a la firma de Tratados de Libre Comercio con diferentes países de América Central, incluso se ha avanzado en la constitución de una zona de unión aduanera con Guatemala, Honduras y Nicaragua, también firmas de TLC con Chile, Panamá, México y República Dominicana. Se ha negociado pero no ratificado el TLC con Estados Unidos, se está negociando con Canadá, así como un acuerdo marco con la Unión Europea. El comercio con todas estas economías supera el 95%, tanto de importaciones como de exportaciones.

Los procesos de apertura comercial acelerados han propiciado un mayor dinamismo de las importaciones, lo cual ha generado transformaciones en la estructuración del empleo; es importante destacar que la apertura unilateral ha propiciado un mayor dinamismo del sector de los servicios y del sector financiero en detrimento del sector de bienes, haciendo que uno de los sectores más dinámicos en la absorción de empleo sea el sector comercio.

El sector de comercio/hoteles/restaurante ha incrementado su participación dentro del empleo, pasando de un 19.6% que se tenía en 1994 a un 28.5% para 2002. Ahora bien, una de las actividades más dinámicas dentro del sector comercio es el comercio informal y la evidencia empírica nos revela que en el sector informal las relaciones laborales establecidas en el Código de Trabajo son infringidas constantemente.

Las actividades económicas en donde la privatización alcanzó su mayor impacto fue en la privatización de la banca, con lo cual se revierten las medidas impulsadas por el presidente Duarte en 1980 y se fortalece un pequeño grupo financiero que dirige en la práctica el rumbo del país. Subsistieron el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario,

los cuales no tienen mayor impacto. Luego, en 1998 se privatiza el sistema de pensiones,<sup>17</sup> teniendo como consecuencia un enorme déficit del Estado de alrededor de 67 mil millones de dólares para amortizar en 60 años<sup>18</sup> que se resuelve cada año vía presupuesto general; la venta de las distribuidoras de energía eléctrica, la privatización de las telecomunicaciones para mencionar las que tuvieron mayor impacto en las relaciones laborales, pues se desmanteló la organización laboral. No así en las distribuidoras de energía eléctrica, en donde gracias a la alta capacidad de negociación del sindicato se logró mantener, e incluso ha conservado la capacidad de negociación colectiva. No obstante los procesos de privatización han generado pérdidas en la capacidad de generación de empleo del sector público; por ejemplo en 1994 la administración pública y defensa empleó al 4.7% de la población ocupada y para 2002 ese porcentaje se redujo a un 4.2%, aunque cabe aclarar que muchas de los empleos son por contratos temporales y no por Ley de salarios.

Por otra parte, la privatización no implicó mayor generación de empleos en los sectores que pasaron a manos del sector público. El sector financiero ha reducido su participación, en tanto que el sector en donde se ubican las comunicaciones se han incrementado levemente. A esto hay que agregar que el sector bancario se está desnacionalizando, pues todas sus sedes están en Costa Rica o Panamá lo cual traerá grandes repercusiones para el país. Y, en definitiva, la estrategia de exportación de productos no tradicionales se quedó en la política de convertir en una zona franca al país con maquilas de casi nulo valor agregado, que si bien generan alrededor de 30 mil empleos directos y otros tantos indirectos, es el sector donde más se han violentado las relaciones laborales. Alrededor del 75% de los empleados en este sector son mujeres.

La reducción del nivel de empleo en la administración pública se ha operado a través de varios decretos denominados de *retiro voluntario*, que han operado de la siguiente forma: en las diversas dependencias públicas se solicita que listen aquellos puestos que se consideren no necesarios o dispensables, para que así las personas que los ocupen puedan ser despedidas. Bajo este concepto se dieron los Decretos 471 y 111 mediante los

---

17 Aunque se mantienen las instituciones públicas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) pero ya sin reservas técnicas y funcionan al 100% de asignaciones del presupuesto, pues ya no reciben nuevas afiliaciones.

18 Ver: Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Durán. 1998. *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador. Antecedentes, objetivos y perspectivas*. El Salvador: Fundación Friedrich Ebert.

cuales se recortó a miles de trabajadores públicos, muchos de los cuales formaban parte de las Asociaciones de Trabajadores de las diversas dependencias. Se calcula que de 1994 a 2002 se suprimieron arriba de 40 mil plazas en la administración pública. Los ministerios más afectados fueron: Obras Públicas, Hacienda, Salud, Educación, Agricultura y Ganadería, así como la Corte de Cuentas, el ISTU y otras. Los últimos despidos se dieron vía militarización de puertos y aeropuertos haciendo desaparecer los respectivos sindicatos so pretexto de luchar contra el terrorismo dado los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos.

En resumen, si bien las reformas del Consenso de Washington no integran dentro de su paquete de políticas económicas el componente laboral, las reformas han generado cambios importantes sobre la estructura del empleo y las relaciones laborales en general. Más allá del problema de sostenibilidad del modelo, los sectores ganadores o más beneficiados son: el sector financiero quien obtuvo casi regalada la banca, los sectores importadores, un sector de la construcción de mega proyectos y de viviendas a gran escala, el sector de las maquiladoras y el capital transnacional como el de las comunicaciones, la información y el conocimiento.

## **2.2 El desempeño de las relaciones laborales en el contexto de la reforma de los noventas**

En los últimos años los niveles de inestabilidad en el empleo se han incrementado, siendo un indicador de ello los bajos niveles de personas con contrato individual de trabajo. En 1998 sólo el 37.9% de los trabajadores asalariados permanentes<sup>19</sup> habían firmado contratos. Para 2002 ese porcentaje se redujo a un 33.2%. Esto nos revela que el derecho a gozar de un contrato de trabajo tal como lo establece el Código de Trabajo está siendo quebrantado, lo cual debilita el poder de negociación de los trabajadores ante un conflicto laboral, además incrementa la vulnerabilidad de la población trabajadora ante las disposiciones de los empleadores.

En términos de los contratos colectivos, también se ha observado un leve dinamismo del crecimiento de éstos, lo que podría ser producto de los bajos niveles de sindicalización que se ha observado en los últimos años. Para el 2002 los contratos colectivos se redujeron significativamente, para ese año se perdieron 18 contratos con respecto al 2001. Es fundamental des-

---

<sup>19</sup> Persona que trabaja para un empleador de manera permanente y recibe una remuneración en forma de salario, sueldo más comisiones.

taçar que en la medida en que se debilita el movimiento sindical la contratación individual y colectiva tiende a deteriorarse, ya que el contexto actual del mercado laboral salvadoreño facilita que los empleadores establezcan sus propias reglas en las relaciones de trabajo, especialmente en las contrataciones individuales.

Cabe señalar que la mayoría de contratos colectivos están ligados al sector de la construcción y de las instituciones autónomas y una que otra industria manufacturera.

Otro indicador que evidencia el deterioro de las relaciones laborales establecidas en la legislación laboral es el grado de cobertura de los servicios de seguridad social. Si bien la Constitución establece que todo trabajador tiene que ser afiliado al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS (salvo las y los empleados agrícolas y domésticos) y gozar de las prestaciones médico-hospitalarias, un poco más de la mitad de los trabajadores en el área urbana no ha sido cubierta por los servicios de la seguridad social. Por otra parte, trabajadores a través de ONG's<sup>20</sup> han denunciado las prácticas de algunos empresarios que descuentan del salario de sus trabajadores las cotizaciones del ISSS y dichos descuentos no son trasladados al seguro social, lo que implica una apropiación de cierta parte del salario de los trabajadores y dejarlos sin cobertura. Esta práctica es frecuente en las maquilas y la pequeña y mediana empresa por la poca importancia que dan las autoridades del ISSS a este aspecto.

Un dato relevante de las condiciones de las y los empleados salvadoreños es con relación a la seguridad social. Para el 2002, el ISSS en su memoria de labores reportó tener 576,564 cotizantes activos en todo el país de los cuales 332,999 son hombres y 243,565 son mujeres. El grueso de los cotizantes o sea 400,708 están concentrados en el área metropolitana y el resto en el país. El sistema de pensiones ahora no aporta nada y se olvidó de la subsidiaridad y la solidaridad. El Seguro Social cubre alrededor del 17% de la población y los hospitales públicos al resto con menores recursos que éste.

El auge que ha tomado el subempleo y el empleo en el sector informal de la economía, permite sacar como conclusión que las relaciones laborales son cada vez menos ventajosas para la población trabajadora. En los últimos tres años los niveles de subempleo se han incrementado lo cual im-

---

20 Para mayor profundidad sobre los casos consultar en la Organización de Mujeres Salvadoreña (ORMUSA).

plica trabajar en condiciones desfavorables, ya que entre los subempleados se encuentran las personas que trabajan involuntariamente menos de 40 horas a la semana y las personas que trabajan 40 horas o más pero perciben un ingreso menor al salario mínimo.

Por lo tanto estamos en un contexto global en donde el sector informal cada vez gana más espacio, pero las garantías laborales son cada vez más limitadas, por lo que consecuentemente se deterioran las relaciones laborales, tanto por la precariedad del empleo no sólo informal sino el formal (como es el caso del empleo en las maquilas y el área rural que son considerados empleos precarios), y por la lógica de que es el mercado y no el Estado el mejor distribuidor de la riqueza nacional.

### 2.2.1 El manejo de la política salarial<sup>21</sup>

Otro instrumento dentro de las relaciones laborales es la política salarial que muy poco ha contribuido a mejorar las posibilidades de vida de muchos hogares de las y los trabajadores. Si bien a inicios de los noventas (1990-1995) se adoptó una política de salarios mínimos dinámica con incrementos anuales, a partir de 1995 los salarios mínimos se congelaron hasta el 2003 cuando se da un incremento diferenciado. Entre 1989 y 1998 los salarios mínimos del sector industria, comercio y servicios (área urbana) obtuvieron un incremento de US\$82.29, mientras que el salario para el sector agropecuario se logró incrementar en US\$39.77. Desde 1998 al 2002 el salario mínimo para los sectores comercio, industria y servicios se mantuvo en US\$144.00 y el agrícola en US\$74.06.

El congelamiento de los salarios a partir de la segunda mitad de la década pasada responde a los objetivos del gobierno de mantener estables los niveles de precios; en tal sentido, la estabilidad de la inflación se ha dado a expensas de una contracción de la política monetaria y al lento dinamismo de los ingresos de la población trabajadora, entre otros factores. En otras palabras, el control de la inflación en el país ha sido posible, en parte porque a la población trabajadora le han reprimido los salarios.

El incremento respondió a una medida de carácter populista y electoral a raíz de los resultados de las elecciones de alcaldes. De cara a las elecciones presidenciales de 2004 era fundamental anunciar medidas de ca-

---

21 Adaptado de: Lara López, Edgar. 2004. "Economía salvadoreña de la opresión". *Teoría y Praxis*, No. 4. Universidad Don Bosco, San Salvador.

rácter social a fin de ganar adeptos. El carácter populista de la medida se reflejó en los bajos porcentajes en que se dieron los incrementos. Por otra parte, los incrementos diferenciados evidenciaron el privilegio hacia determinados sectores empresariales como la industria maquiladora que recurrentemente ha sido criticada por ofrecer bajas condiciones laborales e irrespetar los derechos laborales. El salario agrícola no se modificó por argumentos que planteaban que el sector no tenía la capacidad de hacer frente a un incremento salarial debido a la crisis que sufre actualmente.

Ahora bien, según la Constitución, los salarios mínimos son lo *“suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural.”* Pero para el 2002, el 47.1% (incluyendo los trabajadores que no percibieron ninguna remuneración) de la población trabajadora obtuvo ingresos inferiores a \$114.00 (menos que el mínimo) equivalente a 1,137,517 trabajadores; para ese mismo año el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) urbana ascendió a US\$127.04, lo cual indica que más de un millón de trabajadores no lograron cubrir completamente sus necesidades de alimentación para un hogar de aproximadamente cuatro personas.

La cobertura de los salarios mínimos es muy baja, ya que no logra cubrir todas las necesidades de las personas. El salario mínimo por día de una persona que vive en el área urbana es de \$4.80 y las necesidades de alimentación de su hogar ascienden a \$4.25 lo que indica que el salario mínimo de una persona en un hogar promedio es absorbido, casi en su totalidad, por las necesidades de alimentación y para enfrentar las otras necesidades sólo dispone de \$0.55. Los salarios mínimos en el área urbana no son suficientes para las necesidades básicas del o la trabajadora y mucho menos en el área rural donde ya hay muerte por hambre y desnutrición severa.

La población que habita en el área rural se enfrenta a mayores dificultades; ahí el salario mínimo (expresado a través de tarifa agropecuaria) no alcanza para cubrir las necesidades de alimentación de un hogar promedio. El costo de CAB rural por día para un hogar promedio es de \$3.12 y el salario mínimo que percibe un trabajador agrícola (rural) por día es de \$2.46. Esto nos indica que muchas de las personas que trabajan en el sector agrícola y rural perciben salarios (cuando tienen empleo) con los cuales no pueden cubrir la alimentación del hogar, ni mucho menos el resto de sus necesidades.

A pesar de las dificultades que tiene la población rural para sobrevivir, las reformas al salario mínimo en 2003 no tomaron en cuenta la situación de este sector y lo excluyó de gozar de un incremento salarial, cuando se decidió no tocar el valor de la tarifa agropecuaria.

La existencia de salarios mínimos diferenciados ha profundizado las desigualdades entre la población trabajadora rural y urbana; el salario mínimo que percibe la mayoría de los y las trabajadoras rurales es la tarifa agropecuaria, la cual es alrededor de la mitad de un salario del área urbana; tal situación de inequidad se evidencia aún más en los salarios promedios, en donde las diferencias salariales se han incrementado. Por ejemplo, en 1994 la población trabajadora urbana ganaba \$88.62 mensuales más que los rurales, para 2002 la diferencia se amplía a \$146.79 mensuales.

También en términos de sexo existen diferencias salariales, los hombres obtienen salarios más altos que las mujeres, a raíz de los patrones culturales de la sociedad salvadoreña que valora en menor medida el trabajo de las mujeres con respecto al de los hombres en iguales condiciones. No obstante, la brecha entre hombres y mujeres se ha reducido levemente; por ejemplo, en 1994 la brecha del salario promedio entre hombres y mujeres fue del 39%, y para el 2002 se redujo a un 35%.<sup>22</sup>

Un dato preocupante es el valor del salario que más se repite en la economía o reciben la mayoría de la población trabajadora. En efecto, el valor del salario modal (\$112.91) es menor a los salarios mínimos de los sectores no agrícolas y menor al valor de la CBA mensual urbana equivalente a \$127.04 para 2002; esto vuelve a recalcar que existe un número significativo de trabajadores con prestaciones sociales menores a las establecidas por la Ley y, además, oprimidos en términos de sus posibilidades de cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestuario, salud, vivienda, esparcimiento, etc.

Hasta acá se ha querido demostrar que ciertas reformas de política económica han sido desfavorables para ciertos estratos de la población; por una

---

22 Es importante destacar que la brecha del salario promedio entre hombres y mujeres es mayor cuando se analiza en términos de las funciones o habilidades (que son comparables o que tanto hombres y mujeres pueden desempeñarlas en las mismas condiciones) que desempeñan ambos sexos dentro de un mismo sector; por ejemplos para 2002 los hombres que laboran en calidad de directores y/o funcionarios ganan \$428.09 mensuales más que las mujeres que se desempeñan en esas mismas funciones o poseen esas mismas habilidades. A nivel de los diferentes segmentos de trabajo o sectores, la brecha tiende a ser menor y en algunos sectores las mujeres perciben un salario promedio mayor que los hombres.

parte, se tiene una política tributaria con una estructura de impuestos que no perjudica considerablemente al capital y las empresas, pero sí castiga al consumo y al trabajo. Por otra parte, el manejo de los salarios mínimos se ha sustentado sobre la base de perjudicar lo menos posible a las empresas o al sector productivo a costa de pagar a la población trabajadora salarios con los cuales no pueden cubrir todas sus necesidades. También hay que agregar que con la reforma del sistema de pensiones, las y los empleados pagan el 3% de su salario bruto por concepto de administración de su cuenta de ahorro para pensionarse, una de las comisiones más altas de América Latina. También la pensión mínima ronda por los \$100.00 y la máxima para unos pocos privilegiados es de \$3,000.00.

### 3.0 Constitución de las relaciones sociales desde la autonomía del mercado

Las reformas laborales que se han aplicado en El Salvador tienen dos vertientes: unas que provienen de modificaciones al marco jurídico-legal y otras que se aplican de hecho por la serie de transformaciones que se han experimentado con los cambios en el modelo económico y que se implementan muchas veces desde el momento en que se establece la relación laboral entre empleador y empleado, a través del no cumplimiento de los derechos laborales establecidos en la legislación.<sup>23</sup>

#### 3.1 Las reformas jurídico legales

En el marco de los Acuerdos de Paz, en 1992-1994 se constituyó el Foro de Concertación Económico y Social de forma tripartita con 24 miembros: 8 por el sector laboral, 8 por los empleadores y 8 del gubernamental. El Foro inició sus reuniones a finales de 1992 y se prolongó hasta mediados de 1994, "...en el seno del cual, (aunque su función estuvo definida como espacio de discusión de amplios temas sociales y económicos de importancia nacional), en términos prácticos se termina discutiendo casi exclusivamente las reformas al Código de Trabajo, recomendadas por un consultor *ad hoc* de la OIT; así como los diferentes convenios que habrían de ser ratificados por el gobierno salvadoreño".<sup>24</sup>

---

23 Lara López, Edgar. 2004. *Globalización e informalización del empleo: deterioro de las condiciones de empleo en El Salvador*. Funde, Mimeo.

24 Friedrich Ebert Stiftung. 1995. *Informe Laboral: 1994*. El Salvador, abril.

Se ratificaron 14 convenios de la OIT, por lo cual se hicieron modificaciones al Código de Trabajo, pero no se ratificaron otros convenios: el 87 sobre libertad sindical y la protección de sindicación. El 98 sobre la protección del derecho de sindicación y la negociación colectiva y el 151 referido para los trabajadores de la administración pública; por tanto, no se puede asegurar que exista la voluntad de proteger el derecho a la organización sindical y la negociación colectiva, pilares fundamentales para unas relaciones laborales más armoniosas.

En lo que respecta a las modificaciones del Código de Trabajo, las propuestas del Foro de Concertación Económica y Social no fueron consideradas, sino que de forma unilateral el Gobierno, en noviembre de 1993, presentó una propuesta de reformas al Código, desconocida para los sectores laborales, en la cual no se incluyeron los consensos del Foro, y se incorporaron elementos de iniciativa y aprobación exclusivas del Gobierno”.<sup>25</sup>

Dichas reformas no responden a las transformaciones emanadas del paradigma neoliberal, sino que obedecen a modificar ciertos contenidos del Código de Trabajo para armonizarlos con los 14 convenios ratificados, más otros posteriores. Puede decirse que se ha facilitado la organización de sindicatos y federaciones al disminuir el número de miembros para su conformación, pero no así la libertad de sindicalización y de la negociación colectiva. Cabe indicar que con algunas reformas, el número de sindicatos efectivamente creció, pero ante todo el de los trabajadores independientes,<sup>26</sup> conformado básicamente por microempresarios que no cuentan con un patrono a quien dirigirle sus peticiones, por lo cual, en la práctica representa una organización gremial, más que una sindical, de allí la explicación del por qué aparentemente se evidencie en que ha crecido el número de organizaciones sindicales.

Muchos sindicalistas manifiestan que no se fortalece el movimiento sindical porque la población ocupada en el sector informal supera a la población del sector formal, por tanto el movimiento sindical pierde fuerza al momento de exigir demandas.

El Foro finalizó a mediados de 1994 y fue sustituido por el Consejo Superior del Trabajo (CST), que fue creado por Decreto del 12 de mayo de 1994, con calidad de un órgano consultivo del Órgano Ejecutivo, con la

---

25 Ibid.

26 Como resultado de las reformas de 1994, las trabajadoras/es independientes pueden afiliarse en sindicatos; artículos 208 y 209 del Código de Trabajo.

finalidad de institucionalizar el diálogo y promover la concertación económica y social entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y empleados.

Las atribuciones del CST establecidas en su reglamento son:

- Estudiar los problemas concernientes a la situación del empleo en el país o en algunos de sus departamentos o ramas de actividad económica, y formular las recomendaciones pertinentes.
- Estudiar los problemas relacionados a la situación del trabajo, la mano de obra, la salud y la seguridad ocupacional y formular recomendaciones pertinentes.
- Opinar sobre los anteproyectos de reforma de la legislación laboral y de previsión social, y sobre todo las medidas reglamentarias, que por su importancia le sean sometidas por el Gobierno. En caso contrario se entenderá que la opinión es favorable.
- Sin perjuicio de la competencia de los Órganos del Estado y de otras instituciones, proponer al Gobierno anteproyectos de reformas legislativas o reglamentarias, que a su juicio sean necesarias para mejorar el ordenamiento laboral y de previsión social.
- Prestar asesoramiento al gobierno en sus relaciones con la OIT y en particular recomendar al Gobierno la ratificación de los convenios de la OIT que considere apropiados.
- Elaborar proyectos de pactos de concertación que podrían ser suscritos por las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Evaluar periódicamente la eficacia de la aplicación de la legislación laboral y proponer las medidas correctivas que estime oportunas.
- Formular juicio sobre los objetivos sociolaborales que se incluyan en las estrategias económicas en los programas de desarrollo.

El CST al ser un ente tripartito, en donde las decisiones se toman por mayoría, ha sido inoperante ya que las posiciones del sector laboral difícilmente pueden adoptarse pues se cuenta con la oposición que realiza el binomio Gobierno-Sector Empleador y un sector del sindicalismo oficial. En su accionar ha servido, en buena medida, para mediatizar las posiciones de los representantes laborales, quienes además se encuentran divididos en sus enfoques y propuestas. El Consejo es objeto de muchas

críticas por parte del movimiento sindical debido a que lo consideran un espacio, además de limitado, excluyente y en donde muchas de las organizaciones laborales no están representadas.

Reformas al Código de Trabajo realizadas en 1994		
ARTÍCULOS	TEMA	REFORMA
Artículo 30	Prohibiciones a los trabajadores.	Se agrega un 12° apartado que consiste en no establecer cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión pública, ascendencia nacional u origen social, salvo las excepciones previstas por Ley con fines de protección de la persona del trabajador.
Artículo 58	Indemnización por despido sin causa justificada.	Para los efectos del cálculo de la indemnización, ningún salario podrá ser superior a 4 veces el salario diario vigente.
Artículo 69	Trabajo de aprendices.	El aprendiz tiene derecho a un salario mínimo. Al tercer año tiene derecho al 100% del mínimo.
Artículo 104	Trabajo de mujeres y menores.	El trabajo de los menores de 18 años debe ser especialmente adecuado a su edad, estado físico y desarrollo.
Artículo 105	Trabajo de mujeres.	Sólo expresa que se prohíbe el trabajo de las menores de 18 años en labores peligrosas o insalubres, pero abre la posibilidad a menores de 16 años, si se garantiza su salud y seguridad.
Artículo 114	Trabajo de menores.	Los menores de 14 años y los que habiendo cumplido esa edad sigan sometidos a la enseñanza obligatoria, no podrán ser ocupados en trabajo alguno. Se autoriza el trabajo de los menores a partir de los 12 años, siempre que sean trabajos ligeros y que no atenten contra su salud o perjudiquen su asistencia a la escuela.
Artículo 117	Trabajo de menores.	Se agrega la disposición de que los menores de 18 años no podrán ser admitidos a empleo sin la realización de un minucioso examen médico previo, que los declare aptos para el trabajo.
Artículo 208	Constitución de sindicatos.	Se agrega los denominados Sindicatos de Empresas varias y Sindicatos de Trabajadores Independientes.
Artículo 211	Constitución de sindicatos.	El mínimo de integrantes de un sindicato es de 35 miembros. Para que sea reconocido en función de un contrato colectivo, los sindicatos deben representar al menos 51% de los trabajadores de la empresa.
Artículo 213	Formación de federaciones y confederaciones.	Son 5 el mínimo requerido de sindicatos para formar una federación.

Fuente: Fundación Friedrich Ebert. *Informe Laboral 1994*. El Salvador.

A julio de 2004 El Salvador tiene apenas 25 convenios ratificados, siendo uno de los países que menos esfuerzo ha realizado al respecto.

En la no ratificación de estos Convenios radica lo fundamental para poder desarrollar o impulsar el esquema neoliberal, ya que al no facilitar la protección a las organizaciones sindicales, ante todo aquellas que sean de la Administración Pública, se está dando fuerza a los planteamientos del modelo neoliberal que aboga por un mercado laboral en donde las organizaciones sindicales no “interfieran” en el libre mercado.

La no ratificación de estos convenios sobre libertad sindical puede parecer contradictoria con las reformas aprobadas al Código de Trabajo donde se facilita la formación de sindicatos; la verdad es que en el fondo los sindicatos siguen teniendo serias limitaciones para su organización y funcionamiento autónomo, lo mismo que para lograr un contrato colectivo.

De acuerdo a algunas organizaciones sindicales cada vez es más difícil lograr contratos colectivos, comportamiento que se refleja en la cifras del Ministerio de Trabajo, en donde en 1993 existían 326 contratos colectivos vigentes que amparaba a 92, 872 trabajadores y para 2002 el total de contratos vigentes ascendió a 301 amparando a 61,310 trabajadores, siendo la mayoría del sector de la construcción.

Otro dato que confirma el debilitamiento del sindicalismo es la tasa de sindicalismo. En 1994 se contaba con un registro de 118,000 afiliados en 113 sindicatos, que representó una tasa de sindicalización de 6.04%. En el 2002 los afiliados suben a 138,447 en 130 sindicatos, pero la tasa de sindicalización se reduce a 5.7%. En efecto, las reformas han incrementado el número de afiliados y el número de sindicatos, pero la tasa de sindicalización no ha variado considerablemente. Esta situación demuestra incongruencia con la legislación laboral, ya que por una parte se facilita la organización sindical, pero por otra la tasa de sindicalización se reduce. Esta tendencia tiene su fundamento (según la población trabajadora y algunos miembros que pertenecen a sindicatos) en que el problema reside en inculcar a la población trabajadora el antisindicalismo dentro la empresa y fuera de la misma; manifestándose en algunas de las siguientes percepciones:

- Temor a perder el empleo.
- No poder ser contratada/o en otro empleo.

- Sufrir amenazas para no intentar conformar ninguna organización en la empresa.
- Crear directivas (como una forma de suprimir los sindicatos) al interior de la empresa tratando de negociar ciertas expectativas de los empleadas/os, y al final no se negocia ninguna de las demandas de las personas empleadas, sino otras actividades irrelevantes.

Algunas de las reformas que causaron las primeras reacciones por parte de la población trabajadora fueron:

- La poca correlación de fuerzas al interior del Consejo Superior del Trabajo (CST) en lo que respecta a la discusión realizada en torno a la privatización de las pensiones, para la creación del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), en diciembre de 1996. “Dicha reforma no fue objeto de suficientes consultas previas, especialmente entre empleadores, empleadores e instituciones gubernamentales, ni tampoco de amplia discusión pública, por lo que no se obtuvo un consenso mínimo entre sectores claves de opinión. Este consenso era crucial para la continuación de la reforma en el largo plazo, puesto que las proyecciones del costo fiscal son para 60 años y habrá muchos cambios de gobierno”.<sup>27</sup>

Esta reforma, que debió haber sido discutida en el seno del CST, no contó con ello y su reacción fue tardía y no unificada. Dentro del posicionamiento del sector laboral resulta difícil encontrar factores en común,<sup>28</sup> algunos de ellos no presentaron objeciones a la Ley (incluso ciertas organizaciones laborales participaron como accionistas de una AFP), otras hicieron observaciones para que se modificaran ciertos artículos, o que se implementara un esquema mixto complementario, mientras que otras exigieron su derogación total. Ante esta diversidad de posiciones resultó que la reforma se afianzó con poca resistencia, debido a la falta de unidad entre las organizaciones laborales y la baja correlación de fuerzas políticas opositoras a la reforma en la Asamblea Legislativa. En junio de 2004 se apro-

---

27 Ibid. Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Dúran.

28 Ciertas ONG's y universidades, entre otras instituciones, trataron de perfilar un posicionamiento común de parte de los trabajadores, pero resultó una tarea infructuosa, es más, cuando comenzó a plantearse la posibilidad de que se diera la privatización de pensiones y se advirtiera sobre ello, algunos sindicatos dijeron que eso era una medida que únicamente iba a afectar a los trabajadores de las instituciones dedicadas a pensiones, es decir al ISSS y al INPEP, denotando con ello un total desconocimiento de las repercusiones que traería la privatización de pensiones.

bó una reforma a la Ley SAP, mediante la cual se elimina la jubilación temprana con treinta años de servicio, independiente de los años del cotizante, con ello todas las mujeres se jubilarán a partir de 55 años y los hombres a partir de los 60 años. De nuevo el CST no fue tomado en cuenta y además se observó poco interés del movimiento sindical y de la sociedad civil, a la que también le concierne esta problemática.

Con la excusa de los atentados en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, la administración Flores adoptó la decisión de desalojar a las/los trabajadores del Aeropuerto Internacional de El Salvador y de los puertos, reemplazándolos con personal de la Fuerzas Armadas y de la policía militar, lo curioso es que el personal que se desplazó estaba constituido por dirigentes y afiliados sindicales. Ante esa decisión por parte del gobierno, los destituidos interpusieron una denuncia ante las autoridades competentes, que no les solucionó nada y fue hasta que la PDDH se pronunció haciendo un llamado al Ministerio de Trabajo, que al final se resolvió reinstalar a las/los trabajadores.<sup>29</sup>

- En diciembre del 2001 se anunció el congelamiento de 150 plazas del Instituto Nacional de Empleados Públicos (INPEP), la mayor parte de las personas despedidas estaban afiliados al sindicato.
- En diciembre de 2002, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reformas a la Ley del Servicio Civil, mismas que tampoco contaron con una discusión en el seno del CST. En ellas se niveló a los trabajadores por Ley de Salario con los de Contrato, en cuanto a derechos por antigüedad; también se restringió el máximo de pago por indemnización en ambos casos.

Sólo en el año 2001 y en los dos primeros meses del 2002 se perdieron aproximadamente 31,368 empleos en la administración pública.

Tampoco el CST ha sido tomado en cuenta para la implementación de la política de despidos en la Administración Pública mediante los denominados retiros voluntarios. A través de este mecanismo se ha despedido a no menos de 40 mil servidores, bajo la premisa de la reducción del empleo en el Sector Público que se sustenta en el esquema de Modernización del Estado. En el listado de los puestos que desaparecieron de la administra-

---

29 Peñate Martínez, Oscar y otros. 2001,2002. "El Salvador, mundo laboral y sindicatos". Jornadas. Revista del Mundo Laboral, Nos. 8 y 9. Fundación Friedrich Ebert, FNV. Páginas 45-46.

ción pública, se incluyó aquellos ocupados por los integrantes de las Asociaciones de Trabajadores<sup>30</sup> (además de dirigentes y afiliados sindicales) de las diversas dependencias públicas, con lo cual se desarticuló a esta forma de organización laboral. En este caso, aunque hubo manifestaciones públicas por parte de gremios, organizaciones sindicales y de la sociedad civil ante los “retiros voluntarios”, no se pudo detener el proceso, ya que el argumento por parte del gobierno fue que el recorte de personal era necesario para volver eficiente al Estado.

En la propuesta de realización de reformas al marco jurídico para la flexibilización laboral han circulado al menos dos: la Ley Especial para la Reactivación del Empleo (LERE) y la Ley Emergente para la Reactivación del Empleo (LERE II), esta última fue impulsada como respuesta a los impactos dejados por los terremotos.

Ambos anteproyectos de Ley han circulado sin un patrocinio claro, en la práctica han servido para poder conocer las reacciones de diversos actores, entre ellos los laborales, la posición de fuerzas políticas, etc., pero así como se presentaron, así dejaron de ser considerados; sin embargo, resulta interesante conocer que ambas propuestas son un claro retroceso a los derechos laborales ganados con muchos años de lucha.

Como era de esperar muchas organizaciones se pronunciaron en contra de estas dos propuestas, así como hubo rechazo por parte de todas las organizaciones sindicales, CENTRA (Centro de Estudios del Trabajo) argumentó específicamente para la LERE que: “la LERE contribuye a la inestabilidad del empleo”<sup>31</sup> sumado a que diferentes analistas han manifestado que tanto la LERE, LERE II, son inconstitucionales porque violan algunos derechos establecidos en el Código de Trabajo, constituyendo un ejemplo claro de flexibilización laboral, ya que reduce los derechos en cuanto a contratos, horas trabajadas, período de prueba y salarios.

---

30 En la administración pública no se permite la sindicalización de los trabajadores al interpretar el artículo 221 de la Constitución que indica lo siguiente: “Se prohíbe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos”. Juristas gubernamentales indican que el hecho de que se prohíba la huelga está relacionado con la existencia de sindicatos, ya que éstos son los únicos que tienen el derecho de irse a huelga; por tanto, si se prohíbe la huelga lo asocian con la prohibición de sindicatos. Ante esta situación, los trabajadores públicos decidieron conformar Asociaciones de Trabajadores en diversas dependencias públicas y su accionar era parecido al de un sindicato. Estas Asociaciones son reconocidas ante el Ministerio de Gobernación y no ante el Ministerio de Trabajo, que es donde se registran los sindicatos.

31 CENTRA. 2000. Ley Especial para la reactivación del empleo. Propuesta del Ministerio de Trabajo ante el desempleo: generación de empleo precario, violando los derechos laborales. San Salvador, El Salvador.

Cuadro comparativo de la Ley especial para la reactivación del empleo (LERE) y la Ley emergente para la reactivación del empleo (LERE II)		
	LERE	LERE II
Contratos Individuales	Los contratos se consideran celebrados a plazo aún cuando la naturaleza del trabajo sea permanente. Se establecen contratos por hora trabajada. Se establecen 180 días de prueba.	Los contratos individuales se considerarán a plazo, con plazo mínimo de 6 meses. Comprende un período de prueba de 90 días. Los empleadores podrán contratar por hora.
Salarios	Si la jornada laboral es menor a las 8 horas diarias, la remuneración será proporcional al tiempo efectivamente trabajado. El trabajador tiene derecho a un descanso semanal remunerado. Los salarios no pueden ser menores al mínimo legal.	El salario no podrá ser menor la mínimo legal. El trabajador tiene derecho a un descanso semanal remunerado.
Jornada de trabajo	La jornada laboral no podrá ser mayor de 44 horas semanales. El empleador podrá ampliar la jornada de trabajo cuando las condiciones de mercado lo requieran, previa notificación a la Dirección de Inspección de Trabajo. Disposiciones en materia de jornada nocturna, trabajo extraordinario, en el día de descanso y otras.	No podrá pactarse semana laboral mayor de 44 horas diurnas y 39 para jornada nocturna. El empleador podrá ampliar la jornada de trabajo cuando las condiciones de mercado lo requieran, previa notificación a la Dirección de Inspección de Trabajo y con consentimiento del trabajador. Derecho a un día de descanso semanal.

Fuente: Martínez Peñate, Oscar, E. Lara López, y M.W. Ochoa, 2003. "El Salvador. Mundo laboral y sindicatos 2001-2002". *Jornadas. Revista del Mundo Laboral*, Nos. 8 y 9. CENTRA, DNV, FES.

Por otra parte, el sector privado ha mostrado interés en que estas reformas se concreten argumentando que estas medidas alentarían a las empresas para contratar personal que actualmente se encuentra desempleado; posición que no es compartida por las organizaciones laborales, sociales y sindicales que sostienen que las propuestas no son más que medidas encaminadas para legalizar la flexibilización laboral, en detrimento de los derechos laborales.

Otra reforma al Código de Trabajo impulsada por el movimiento sindical y de mujeres fue la del 17 de marzo de 2004 y que fue publicada en el Diario Oficial 53, Tomo 362, que estipula en el ordinal 13 del Código de Trabajo la no exigencia de la prueba de embarazo para trabajar ya que ésta era una práctica generalizada principalmente en el sector maquilero y bancario.

Asimismo, se encuentra en estudio una Ley sobre Riesgos Ocupacionales, que sustituirá al Reglamento actualmente vigente sobre el mismo tema. En estos dos casos, el Consejo Superior del Trabajo sí fue consultado, en

un giro sorpresivo de la conducta anteriormente observada por el Gobierno; sin embargo, según el punto de vista de algunos dirigentes sindicales, ese cambio de conducta obedece a que el CST está totalmente cooptado por gobiernos y empresarios y que los intereses de los trabajadores no están debidamente representados. De hecho, critican el Anteproyecto de Ley sobre Prevención de Riesgos Ocupacionales en los lugares de Trabajo, ya que no obedece a la realidad, sino que es más bien un manifiesto de buenas intenciones inconclusas, situación que se respalda con el documento elaborado por la OIT para El Salvador<sup>32</sup> preparado a solicitud de la Comisión Intersindical de El Salvador.

Vinculado a lo laboral aparece una reforma penal digna de tomarse en cuenta, y es la inclusión de un capítulo especial de delitos en el Código Penal que tiene que ver con el trabajo. De esta manera, conductas antisindicales, discriminatorias, de negación y violación de derechos laborales pueden ser sancionadas con prisión. Sin embargo, no se conocen casos de acciones de trabajadores o sindicatos en utilización de esas posibilidades de defensa de derechos. Al consultar con algunos miembros del sindicato de Trabajadores del Sector Eléctrico (STSEL) sobre esta reforma manifiestan que no es una garantía, ya que aunque la reforma existe no se puede cumplir y que además los trámites para denunciar estas conductas no es un proceso fácil y comprobable.

### **3.2 Las reformas laborales de hecho**

Cómo se dijo anteriormente en el Consenso de Washington no estaba comprendido el tema laboral, pero sí en el denominado Consenso de Washington Ampliado, que comprende además de otras, la promoción y creación de mercados laborales flexibles. Es importante señalar que la flexibilización del mercado de trabajo involucra hacer reformas laborales de tipo jurídico, pero que en algunos casos estas reformas pueden no estar comprendidas dentro de la legislación y ponerse en práctica.

Ya antes se hacía mención que las reformas laborales de hecho, aunque son prácticas no legalizadas, ello no significa que su implementación se encuentre ausente, tal es el caso de las denuncias hechas por parte de miembros sindicales que han expresado el rechazo a la nueva forma de

---

32 Forastieri, Valentina, especialista principal en condiciones de trabajo, seguridad y salud ocupacional. Comentarios al Anteproyecto de Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo de El Salvador. OIT, San José.

contratar empleos temporales aunque las funciones sean permanentes, además en muchos de los puestos de trabajos la jornada no funciona con base a horas de trabajo sino a metas de producción (caso de fábricas textiles) lo que conlleva al no reconocimiento de horas extras, favoreciendo a las empresas vía reducción de costos laborales. En este caso las organizaciones sindicales sabedoras de la situación han recurrido a denunciar a través de la prensa escrita y con organismos sindicales internacionales con los cuales mantienen vínculos.<sup>33</sup>

Al revisar la cobertura de la seguridad social se permite evidenciar la clase de empleos que se están generando luego de las reformas, así como también permite visualizar si las empresas cumplen con la protección social que por Ley les corresponde a las empleadas/os.

Se esperaría, tal como lo afirman los autores (Martínez Peñate y otros, 2003: 137-138), que por ser El Salvador uno de los países con tasas más bajas de desempleo, se traduciría en mayores niveles de población cubierta por la seguridad social; sin embargo, se descubre que del total de la población ocupada en el área urbana en el 2002 se experimentó un aumento del 3% en el total de personas no cubiertas por la seguridad social, en comparación a 1999. Los datos también revelan que la población que está cubierta por la seguridad social se ha reducido pasando de un 48.5% en 1999 a 45.5% en el 2002.

De acuerdo a cálculos realizados y tomando como base las estadísticas de la EHPM, se determinó que para el año 2000, el 67.5% de las trabajadoras/es no estaban cubiertos por ningún sistema de seguridad social y únicamente el 30.3% estaba cubierto por algún sistema de seguridad, los demás restantes son beneficiarios.

La cobertura de la seguridad social ha reflejado que no necesariamente el incremento de nuevos empleos ha conllevado a mejores prestaciones laborales, ya que en todo el proceso de reformas laborales el sector más dinámico ha sido y es el informal. Por su parte, el sector formal pierde cada vez más terreno, y ello se explica en parte por los programas de ajuste estructural, así como la reducción del papel del Estado que ha dado como frutos, entre otros, la reducción del gasto público para inversión social y el despido de gran cantidad de trabajadoras/es estatales.

---

33 Entrevista realizada a mujeres trabajadoras en fábricas ensambladoras: Jueves 28 de septiembre de 2004.

En cuanto al sector público, la modalidad para contratar personal ahora es eliminar las plazas por Ley de Salario, reemplazándolas por contrato, lo cual persigue evitar que el personal pueda organizarse, ante cualquier violación que perjudique o ponga en peligro los derechos de las/los empleadas, pero también permite contratar con altos salarios a funcionarios de confianza; situación que crea inestabilidad laboral al establecer contratos de meses o de un año. Es evidente que esta medida busca, por un lado, evitar la expansión y el fortalecimiento del movimiento sindical y, por otro lado, reducir al mínimo las prestaciones laborales y el rol del Estado.

En la Administración Pública, del total de plazas contempladas en el presupuesto, se tiene que para 2003,<sup>34</sup> el 23.7% están bajo la modalidad de contrato y el restante 72.3% bajo Ley de Salarios; en 1993 por contrato estaban cerca del 10% de las plazas existentes. La modalidad de contratos no garantiza estabilidad, sino que cada año deben estarse renovando. Esta situación es indicativa de que la flexibilización va ganando terreno, incluso en el sector público.

Retomando la LERE, para el caso de la duración de los contratos se verifica una práctica que está adquiriendo relevancia, es decir subcontratar a nuevo personal de forma temporal. Éste es el caso de las instituciones públicas y algunas privadas que subcontratan para prestar servicios de limpieza, seguridad privada, lavandería, tratamiento de desechos, alimentación, esta modalidad conlleva a la reducción de costos, a la vez que se generan empleos precarios e inestables; en otras palabras la proliferación de los contratos a plazos coloca al empleado en una condición desventajosa, a pesar del conocimiento de las autoridades sobre esa práctica: se evade el pago de prestaciones laborales, de la seguridad social y el ejercicio de la libertad sindical es cada vez más difícil.

En el trabajo rural, la situación también es similar. Es difícil encontrar que un trabajador tenga permanencia en su puesto, lo que predomina es el trabajo de temporada, ya sea para la siembra y para la recolección de la cosecha, que a lo sumo genera empleos entre cuatro a cinco meses en el año. Es por ello que en la zona rural la subutilización de la mano de obra es una constante de carácter estructural, con clara predominancia de factores que favorecen la flexibilización.

---

34 Gobierno de El Salvador. 2003. Ley de presupuesto general del Estado y de presupuestos especiales. 2003. El Salvador.

## 4.0 Estrategias del movimiento sindical para conservar sus derechos y adaptarse a las constantes transformaciones económicas y laborales

### 4.1 Estrategias de negociación

Después de los Acuerdos de Paz, se pudo apreciar como el entorno cambió casi radicalmente para las organizaciones de trabajadoras y trabajadores. Obviamente, los principales actores del conflicto pasaron a planos diferentes y los actores secundarios debían cambiar la tonalidad de sus acciones. De esa manera, sindicatos vinculados a las esferas gubernamentales y empresariales, al igual que los vinculados a los movimientos de izquierda tuvieron que buscar una nueva agenda o una nueva “línea” de trabajo. Como muy bien lo dijo en su momento el Sr. Shafick Handal, en una reunión propiciada por el Centro de Estudios del Trabajo con las organizaciones sindicales, recién terminado el conflicto: “la nueva línea, es que ahora, ya no hay línea”, agregando que “los sindicatos debían construir su propia línea”, esto es, crear sus propias proyecciones estratégicas, identificar sus propios intereses, desarrollar sus propios mecanismos de acción, ampliar la contratación colectiva y la cobertura en la afiliación sindical.

De esta manera, muchas organizaciones cuyo accionar dependía de la evolución del conflicto se sintieron en una situación de orfandad en su agenda, pues con la firma de la paz, las acciones a impulsar debían ser diferentes, no sólo en cuanto a agenda sino en mecanismos de acción y de lucha.

El devenir de los años posteriores a los Acuerdos de Paz ha señalado situaciones concretamente diferentes en las organizaciones de trabajadoras y trabajadores. Un sector de esas organizaciones continúa estrechamente vinculado a la tradicional búsqueda de “líneas”, provengan éstas de intereses gubernamentales o empresariales y ahora los intereses del espectro partidario ampliados, por medio de las llamadas “Alianzas para el Trabajo” y la instrumentalización que se hace de algunas organizaciones –según afirmación de sindicalistas– en el Consejo Superior del Trabajo (CST).

En el Foro de Concertación Económico y Social se evidenciaron las primeras divisiones al interior de todo el movimiento sindical, debido a que, según muchas organizaciones laborales no estaban representadas dentro del Foro, generando conflictos, sumado a que las reformas que allí se discutían no eran consensuadas, sino que al final el gobierno adoptaba las medidas que se creían las más indicadas. Luego de que se disolvió el Foro,

muchas organizaciones sindicales que no participaron se acogieron y fueron tomadas en cuenta en el seno del CST, quedando fuera las organizaciones que ya traían un cúmulo de experiencias recogidas en el Foro, y que a la vez no simpatizaban con las ideas gubernamentales.

Este divisionismo y separación reveló que las organizaciones consideradas no afines a la política del gobierno no tenían una estrategia ante las futuras reformas laborales, ya que hubo mucha confianza en que los Acuerdos de Paz se cumplirían al pie de la letra. Además, el sector laboral no estaba preparado para los cambios que exigía el nuevo orden económico y habían puesto más empeño en trabajar por curar los efectos de la guerra que trabajar sobre la base de lo establecido valga la redundancia en los Acuerdos de Paz.

Por muchos es conocido que la organización sindical salvadoreña ha sufrido serias transformaciones producto no sólo de la implementación de los programas de ajuste estructural y de estabilización económica, sino también de las diferencias entre las mismas asociaciones sindicales y laborales.

La realidad a la que se ha tenido que enfrentar el sindicalismo demuestra que las estrategias adoptadas han sido diferentes, no ha existido una única estrategia que se haya unificado y concertado a nivel de todo el movimiento. Ha sido muy cuestionado que la organización sindical se ha visto debilitada no sólo por parte de quienes están en su contra sino también en el interior. Como muy bien lo plantean algunos afiliados, “las decisiones adoptadas por las/los dirigentes/as no son las más indicadas”, agregándose además desacuerdos entre los mismos dirigentes, conducta que ha influido para no haber podido lograr una unificación y mayor involucramiento con la sociedad civil.

### **¿Cuáles han sido las políticas de las organizaciones sindicales en el proceso de modernización de las relaciones laborales?**

Las relaciones laborales han estado definidas por el proceso de privatización de empresas estatales, el cada vez más escaso empleo formal, la movilidad interna y la movilidad externa.

Ante los procesos de privatización, por regla general, la reacción ha sido radical. Es decir, las organizaciones sindicales han sido implacables y no han permitido ni el menor asomo al diálogo que signifique la aplicación de la privatización ni la búsqueda de consensos con el Estado al respecto. Esta clase de reacción dio como resultado que los procesos de privatiza-

ción siempre se aplicaron con un saldo trágico para las relaciones laborales: reducción de empleos, destrucción de sindicatos, pérdida de contratos colectivos de trabajo. Vale aclarar que esto estaba contemplado en la estrategia antisindical del gobierno.

Excepciones a esta regla son aquellos casos en el que los sindicatos después de una férrea oposición a los respectivos procesos, intentaron abrir una mesa de negociación. En estos casos, las propuestas fueron recibidas y escuchadas por los políticos pero no terminaron por modificar la esencialidad del proceso en cuanto a las relaciones laborales, aún cuando sus propuestas se hayan incorporado a las Leyes. Ejemplos de esa fase son las privatizaciones de los ingenios y las telecomunicaciones. En el caso de los ingenios, las propuestas de los sindicatos fueron incorporadas a la Ley, pero en la ejecución práctica el texto de la Ley se convirtió en una fantasía irrealizable. En el caso de las telecomunicaciones, los sindicatos –pero sobre todo los intereses políticos– lograron la derogación de la primera Ley de Privatización y al decretarse la segunda se incorporaron algunas propuestas de las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, que finalmente no modificaron sustancialmente el rumbo del proceso. Tanto en ingenios como en telecomunicaciones los sindicatos desaparecieron.

Otra excepción es el caso de la energía eléctrica, en generación y distribución. En esta experiencia, los sindicatos del sector fueron capaces de abrir un espacio de concertación que al final influyó en el proceso, en la protección de los empleos principalmente en el sector de distribución, en la conservación de los sindicatos, en la creación de nuevas seccionales y de nuevos contratos colectivos de trabajo en las empresas que se crearon. De hecho, casi la mitad de los contratos colectivos existentes se contabilizan en el sector eléctrico, distribuidos en los dos sindicatos titulares.

En el caso concreto de la contratación colectiva, no ha existido una forma única de negociar, y ello se ha debido, según algunos autores, a que se desconocen los procesos legales e institucionales de la contratación colectiva y debido a ese desconocimiento no se utilizan.<sup>35</sup> Además, muchos esperan la reacción de la patronal antes de llevar sus propias disposiciones, reflejando que las estrategias todavía no están claramente identificadas.

---

35 Panorama general sobre el ejercicio de las libertades sindicales en El Salvador. 2004. Mesa permanente sobre la situación laboral en El Salvador de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador (PDDH). Derechos Humanos. Realizado con la colaboración de la Fundación Friedrich Ebert.

Todo esto deja lecciones aprendidas en cuanto a que las organizaciones deberían de tomar la decisión de intervenir en el momento oportuno y que sus políticas, por regla general, les dejaron resultados desastrosos para las mismas organizaciones sindicales.

Frente a las realidades del cada vez más escaso empleo formal, la movilidad interna y la movilidad externa, las organizaciones sindicales no han definido políticas perceptibles. Y es que definir acciones sindicales para la protección o creación de nuevos empleos, a lo mejor deberá pasar por consensos con el gobierno y los empleadores, y lo difícil de ello es que no existen los espacios para ese consenso –salvo a la sombra de las acciones del gobierno que no son consideradas como una alternativa– y que tampoco forma parte de la agenda sindical visible.

En cuanto a la movilidad interna y la movilidad externa –ambas expresiones de la flexibilidad laboral– tampoco existen políticas perceptibles, pues la generalidad de los sindicatos se han resistido a estudiar y analizar esos fenómenos, mucho menos a tomar acciones ante esas realidades.

Un breve balance de esas políticas nos esclarece cómo la resistencia al análisis, a la consideración de posibilidades de propuesta frente a nuevos temas que afectan las relaciones laborales, diferentes a la oposición y rechazo rotundo, arrojan resultados negativos para el movimiento sindical. La excepción hecha en la actividad de energía eléctrica confirma esa regla.

## 4.2 Derechos sindicales

Los derechos sindicales muchas veces han sido relacionados con derechos que gozan las personas que trabajan; sin embargo, los derechos de asociación laboral y sindical han sido reconocidos como derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales.<sup>36</sup> Estos derechos sindicales se expresan en la libertad de asociación u organización sindical, la negociación y contratación colectiva y la huelga.

A pesar de que están contemplados en estos instrumentos y que El Salvador es firmante, los derechos sindicales son objeto de constantes violaciones y, además, cada vez es más difícil gozar de los mismos y ello obedece a

---

36 Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

la falta de voluntad política por hacerlos cumplir. Lo que se ha evidenciado es que luego de la firma de los Acuerdos de Paz, lejos de haber fortalecido y garantizado los derechos sindicales –en este proceso se establecieron mecanismos de diálogo entre el gobierno, los trabajadores y las empresas, pero que al final prevalecía el posicionamiento gubernamental– ha conducido a un proceso en donde los mecanismos de debilitamiento son notorios, por un lado se robustecen los mecanismos que la patronal utiliza para diezmar las acciones sindicales, y por otro lado estas acciones son apoyadas por el accionar gubernamental.

Si bien la lucha por proteger los derechos sindicales no ha cesado y constantemente son denunciados, ello no ha generado los frutos que se desearían alcanzar, porque, aunque las violaciones a la libertad sindical, la negociación y contratación colectiva y la huelga persistan, la esencia del problema se evidencia desde el momento en que se decide conformar la organización sindical como tal, es decir, al impedir que éstas lleguen a concretarse dada la cultura antisindical de los sucesivos gobiernos y las gremiales empresariales.

Diversos abogados especializados en derechos laborales han manifestado que nuestra legislación laboral, y específicamente el Código de Trabajo, es una de las más avanzadas a nivel centroamericano, entonces pareciera ser que el problema no está en la normativa jurídica para el ejercicio de los derechos sindicales, sino en el mismo sistema social que favorece las acciones de hecho y no de Derecho.

### **4.3 Estado actual del sindicalismo en El Salvador en el contexto de las transformaciones económicas: debilidades y fortalezas**

En el estado actual en que se encuentran las organizaciones laborales y sindicales producto de las transformaciones económicas y laborales, es necesario señalar algunas de las más destacadas debilidades y fortalezas que permitan sobre la base de las mismas elaborar estrategias encaminadas no sólo a reivindicar los derechos de las trabajadoras y trabajadores sino como un paso hacia la democracia del país.

#### **4.3.1 Debilidades**

##### **4.3.1.1 Escasa afiliación**

Existen diversas circunstancias que inciden en la continuación de la crisis de afiliación en las organizaciones sindicales. Podemos señalar como las más relevantes las siguientes:

- a. **Las prácticas antisindicales.** Las prácticas antisindicales de los empleadores siguen observándose como conductas reiteradamente presentes en nuestro ambiente laboral. A pesar de que nuestra legislación protege el ejercicio de la libertad sindical, en la práctica los empleadores rechazan la formación de sindicatos y el hecho de que más trabajadoras y trabajadores se sumen a las organizaciones existentes. Muchas empresas orientan las estructuras de sus unidades de recursos humanos para mantener un clima de rechazo sistemático, aunque a veces sutil, de las aspiraciones sindicales de su personal. Aun en aquellas empresas en las cuales la tradición sindical tiene mucha fortaleza, como en el sector eléctrico, las empresas han ensayado con relativo éxito a veces la neutralización del sindicato o el acoso a sus directivos sindicales. Pero las acciones tampoco se limitan a esas prácticas, sino también a promover la desafiliación de trabajadoras y trabajadores de las organizaciones sindicales, facilitando las empresas en la mayoría de los casos toda la logística que sea necesaria, entre ellas transporte y tiempo laboral hábil, para el trámite de las renunciaciones a los sindicatos.
- b. **Tolerancia oficial a las conductas antisindicales de empleadores.** Por mucho que el Ministerio de Trabajo intente transformar su imagen, en el fondo la actitud generalizada es la de avalar conductas de empleadores que afectan los intereses de los sindicatos y sus afiliados.
- c. **La organización sindical no es vista como un espacio atractivo para trabajadoras y trabajadores.** Fuera de los factores externos arriba mencionados, que inciden en la baja afiliación, también se presentan circunstancias hacia el interior de los sindicatos que no promueven su propia imagen. Para el caso, la escasa o nula democracia interna, la no renovación de las agendas sindicales, la permanencia de métodos de lucha que para algunos o muchos puedan resultar incoherentes con los tiempos actuales, la carencia de espacios para mujeres trabajadoras y jóvenes trabajadores que coinciden con que el sindicato se perciba como un espacio machista y ajeno a la dinámica de los tiempos; la desidia y el abandono que se observa en casi todos los locales sindicales, la falta de coherencia en la unidad y la acción sindical, en fin, aspectos como éstos hacen que trabajadoras y trabajadores, especialmente las nuevas generaciones, no tengan como una de las perspectivas de su vida laboral la pertenencia e identidad con una organización sindical.
- d. **La falta de independencia económica.** En la mayoría de los sindicatos, las cuotas de sus afiliados, si es que se cobran, resultan ser insuficientes para poder cubrir las actividades que como organización requieren, en beneficio de sus afiliados/as. En buena medida, esta situación obliga

a los sindicatos a buscar apoyos fuera del sindicato, una especie de subsidio, el cual no es en sí malo, pero puede volverse dañino si ello se convierte en la principal fuente de recursos o si la dirigencia se aprovecha de ello. Para El Salvador y para los sindicatos en particular, será más complicado o difícil poder acceder a fondos para el desarrollo, dado que la cooperación internacional maneja ciertos parámetros para poder considerar elegible a un determinado país y se da el caso de que los países que hayan superado los \$2,000 dólares de ingreso per cápita ya no son considerados como extremadamente pobres. El Salvador cuenta con una renta per cápita de \$2,150 dólares.

**e. Limitada movilidad de las dirigencias, con restricciones al ejercicio democrático al interior.** Muchas dirigencias se empeñan en mantenerse como tal, negando que nuevas generaciones puedan hacer un relevo tanto generacional como de nuevas actitudes. En buena medida ello es posible porque al interior de las organizaciones sindicales no existe un respeto a las decisiones de la mayoría, sino que las prácticas antidemocráticas están a la orden del día. Esta situación aleja o bloquea que nuevos afiliados/as puedan acceder a la organización.

Además de las asociaciones legalmente inscritas ante el Ministerio de Trabajo, existen otras que son de hecho, como: la Central de Trabajadores Salvadoreños (CTS), la Central de Trabajadores Democráticos (CTD), la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS) y la Coordinadora Sindical de Trabajadores Salvadoreños (CSTS).

Es decir que la dispersión es una de las constantes que tiene la asociación sindical en El Salvador. Ha sido tarea más que imposible el poder hacer que los sindicatos se afilien por rama de actividad económica, la única experiencia con que se cuenta es con la FESTRASPE, que aglutina en su seno a trabajadores de servicios públicos.

La misma OIT, al referirse al mapa sindical salvadoreño señala con suma preocupación, la gran dispersión que tiene y ha hecho diversos intentos por tratar de simplificar esta realidad,<sup>37</sup> pero sus acciones han sido en vano, ya que la situación no logra ser controlada y cada vez más parece ser una batalla difícil de llevar a cabo.

---

37 En diversas ocasiones ha montado proyectos con la finalidad de sentar a los sindicatos, a sus dirigencias, haciéndoles conciencia de que con la dispersión lo que denota es una tremenda debilidad, desorganización, que en nada abona para hacer mejorar la situación de la clase trabajadora, y que con ello se debilita la capacidad para hacerle frente a los retos que impone la agenda neoliberal.

### 4.3.1.2 Limitada agenda sindical

Como se ha mencionado con anterioridad, los Acuerdos de Paz vinieron a mover el piso a las organizaciones de trabajadoras y trabajadores. La agenda sindical en los tiempos de conflicto era de una lógica sencilla: en pro de la insurgencia o en contra de ella, matizada con diferentes signos y grados de incidencia. Finalizado el conflicto armado, la realidad social y laboral ha presentado desafíos que los sindicatos han enfrentado de diferentes formas, y no siempre con la claridad y el análisis que el momento demanda. Por eso, el tema referencial más claro que aparece en los últimos años, y que ha servido para llenar las agendas sindicales, es el de la oposición a toda forma de privatización. Si bien es cierto se justifica como la defensa al empleo, la orientación unitemática antiprivatizadora ha logrado que otros grandes temas de interés de trabajadoras y trabajadores queden relegados a planos inferiores o que se aborden fuera del momento oportuno y de manera superficial. El caso de la reforma a las pensiones es uno de ellos, en el cual si bien muchas propuestas de sindicatos llegaron a manos de la Asamblea Legislativa, no tuvieron ni la coherencia ni la consistencia suficiente para mover las voluntades de los políticos. Las pensiones, son un tema que los sindicatos asumieron extemporáneamente, en el sentido de demasiado tarde y sin la claridad necesaria.

Estos aspectos nos dan lecciones para que la agenda sindical se renueve en su oportunidad, con la claridad y profundidad que los tiempos demandan, desde la perspectiva laboral, y no exclusivamente partidaria.

### 4.3.1.3 Limitada contratación colectiva

Una simple revisión a las estadísticas laborales nos presenta una deplorable realidad en materia de libertad sindical. Son pocos los contratos colectivos de trabajo que existen y menor el número de sindicatos que tienen capacidad para contratar colectivamente. En este aspecto es donde incide mucho más el peso de la limitada afiliación sindical, ya que si no reúnen el 51% de afiliados por lo menos, no tienen la titularidad que exige la Ley para poder formalizar o revisar un contrato. Una vez finalizado, los contratos colectivos han caído vertiginosamente y no sólo es bajo el número de contratos formalizados que aparecen inscritos en el Ministerio de Trabajo, sino mucho menor el número de contratos que son revisados anualmente por cláusula salarial o por revisión total, ya que siendo la mayoría contratos por empresa y sus titulares son sindicatos de empresa, al no te-

ner al menos el 51% de afiliados a su favor, el sindicato pierde la titularidad y no puede entablar un conflicto colectivo económico para obligar al empleador a revisar el contrato.

#### 4.3.1.4 Poca participación de la mujer

La organización sindical es un privilegio del que gozan los hombres. En 2001 de los 140,427 afiliados/as, apenas el 8.7% eran mujeres. La organización sindical debe considerar más a las mujeres, su importancia es crucial, no sólo porque representan más del 35% de la población que cuenta con trabajo, sino porque sin ellas resulta difícil fortalecer al movimiento sindical-laboral como tal.

#### 4.3.1.5 Escasa coherencia intersindical

Las organizaciones no han logrado cohesionarse alrededor de un programa de acción que les permita tener suficiente capacidad de convocatoria para ejercer presión sobre sus demandas. Esto se vincula con la problemática de la limitada agenda sindical y métodos de lucha que a lo mejor para algunas organizaciones siguen siendo válidas pero no para otras. Existen al menos dos esfuerzos de unidad sindical: la Coordinadora Sindical de Trabajadores Salvadoreños y la Intersindical. Sin embargo, no se percibe una acción firme, contundente y coherente, sea desde el punto de vista propositivo o desde la perspectiva de movilización que haga sentir el peso de las organizaciones sindicales en la sociedad salvadoreña.

Por lo demás, continúan existiendo grupos de sindicatos con sus alianzas político-partidarias tradicionales, ora con la izquierda, ora con la derecha, gobierno y empresarios, siendo éste el elemento que mayor distinción está produciendo en el movimiento, por cuanto las preconcebidas diferencias intersindicales de sindicatos de corrientes comunista, socialdemócrata y socialcristiana que otrora fueron la diferencia fundamental y que explicaba las divisiones entre sindicatos de la FSM, ORIT y CLAT, han quedado prácticamente en el pasado.

Ahora el déficit de coherencia aparentemente se basa en otros elementos. Los que más perciben las trabajadoras y trabajadores son las relativas a la calidad y honorabilidad de las dirigencias, los métodos de acción, las agendas sindicales y, por supuesto, la ubicación macropolítica del movimiento: si es de la izquierda o de la derecha. Por regla general los sindicatos progresistas se colocan con la izquierda, por supuesto, con sus diferentes

matices y pigmentaciones. Eso explica cómo encontramos en una misma federación, sindicatos cuyas acciones son partidarizadas (hacia la izquierda por supuesto) y sindicatos que son más prudentes en esa forma de accionar y que se inclinan más por la defensa de los intereses profesionales comunes, pero que sus miembros, a la hora de ejercer el sufragio, lo hacen en su mayoría a favor del partido de izquierda. En esta clase de conglomerados sindicales, el liderazgo se ejerce más democráticamente, con mayor igualdad de oportunidades entre sus miembros, a diferencias de otras, las alineadas con la derecha, en donde el liderazgo es permanente en el tiempo, sin observarse cambios ni en las personas ni en los estilos.

#### 4.3.2 Fortalezas

Ante el panorama que presentan las organizaciones laborales, resulta un tanto complicado poder encontrar fortalezas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Que existe una organización laboral, pese a todos los embates que ha recibido. Ello implica que la dirigencia ha tenido capacidad de mantener viva la lucha y presencia.
- El modelo neoliberal, con su ataque frontal a la organización laboral, no ha podido diezmar del todo al sindicalismo.
- Existe una importante base de conocimientos propios que deben ser transmitidos a nuevas generaciones de líderes para que tengan la suficiente madurez de enfrentar los nuevos momentos.
- La búsqueda de la unidad en la acción se mantiene viva, pero para ello deben fortalecerse a través de la actividad económica. Es necesario que inicien un proceso de maduración que conlleve a que establezcan su propia agenda, que dejen de ser “correa de transmisión” de intereses o agendas de partidos políticos, tal como quedó acordado después de la firma de los Acuerdos de Paz.
- En el campo internacional, existe una serie de afiliaciones que se deben aprovechar al máximo, pero para ello es necesario que se presenten de forma unificada y no fraccionada.
- Se cuenta con una serie de instancias tripartitas que deben ser aprovechadas en beneficio de la población trabajadora en general. Debe haber una lucha decidida por recuperar esos espacios como mecanismos de acción.

Confederaciones, federaciones y sindicatos de acuerdo al tipo, con sus respectivos afiliados. Año 2001							
Confederación con su respectiva federación	Sindicatos total	Industria	Empresa	Gremio	Trabajadores independientes	Afiliados	Estructura
<b>Total general</b>	<b>138</b>	<b>45</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>140,427</b>	<b>100.0%</b>
<b>Confederación General de Sindicatos (CGS)</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>47,074</b>	<b>33.5%</b>
Federación Sindical de Trabajadores de la Industria Textil (FESINTEXICA)	4	3	-	1	-	693	0.5%
Federación Sindical de la Industria de Trabajadores de Bebidas y Conexos (FESINTRABS)	6	2	2	1	1	1,921	1.4%
Federación Sindical de Trabajadores de Servicios varios (FESINTRISEVA)	4	2	1	1	-	44,460	31.7%
<b>Confederación Unitaria de Trabajadores Salvadoreños (CUTS)</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5,846</b>	<b>4.2%</b>
Federación Unitaria Sindical de El Salvador (FUSS)	8	1	3	3	1	1,273	0.9%
Federación de Sindicatos de Trabajadores de El Salvador (FESTES)	3	1	2	-	-	199	0.1%
Federación de Asociaciones o Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES)	6	2	3	-	1	897	0.6%
Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS)	8	7	-	1	-	3,477	2.5%
<b>Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS)</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>58,463</b>	<b>41.6%</b>
Federación Unión General de Trabajadores Salvadoreños (FUGTS)	6	3	1	-	2	58,463	41.6%
Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes y del Comercio de El Salvador (FESTICES)	0	-	-	-	-	-	0.0%
Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FSTS)	0	-	-	-	-	-	0.0%

Confederaciones, federaciones y sindicatos de acuerdo al tipo, con sus respectivos afiliados. Año 2001 ( <i>continuación</i> )							
Confederación con su respectiva federación	Sindicatos total	Industria	Empresa	Gremio	Trabajadores independientes	Afiliados	Estructura
<b>Federaciones no federadas</b>	<b>49</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>29,044</b>	<b>20.7%</b>
Federación de Sindicatos de la Industria de la Construcción, Similares, Transporte y de Otras Actividades (FESINCONSTANS)	24	9		15	-	6,605	4.7%
Federación laboral de Sindicatos Independientes del Transporte, Comercio y Maquila (FLATICON)	8	-	2	6	-	569	0.4%
Federación Sindical de Trabajadores de El Salvador (FESTRAES)	8	3	1	1	3	1,175	0.8%
Federación Sindical Siglo XXI (FS21)	3	1	-	1	1	601	0.4%
Federación Sindical de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador (FESTRASPESES)	6	2	4	-	-	12,130	8.6%
<b>Sindicatos no federados</b>	<b>44</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7,964</b>	<b>5.7%</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Dirección General del Trabajo, Departamento Nacional de Organizaciones Sociales. 2001. En: Martínez Peñate, Oscar, E. Lara López, y M.W. Ochoa, 2003. "El Salvador. Mundo laboral y sindicatos 2001-2002". *Jornadas. Revista del Mundo Laboral*, Nos. 8 y 9. CENTRA, FES y FUNDE. El Salvador.

## 5.0 Perspectivas y tendencias de las reformas laborales en la región, actores institucionales y aliados potenciales para la acción conjunta

### 5.1 Perspectivas y tendencias futuras de las relaciones laborales en Centroamérica: perspectivas desde las organizaciones sindicales de El Salvador

A la luz de la experiencia observada en los últimos años, las organizaciones sindicales estiman que las relaciones laborales en la región se orientarán a un deterioro de las mismas para los trabajadores y el sindicalismo. Esto se evidencia en las propuestas de flexibilización que en países como

El Salvador y Costa Rica se quieren implementar. La construcción de las nuevas relaciones laborales en Centroamérica se están sustentando en los principios del libre mercado, en donde es cada vez más escasa la intervención del Estado como un ente conciliador entre los intereses del capital y del trabajo. Ahora bien, dejar al libre mercado, el establecimiento de las relaciones laborales implicaría un deterioro de las condiciones laborales, debido a que el movimiento laboral ha perdido capacidad de negociación a raíz de las transformaciones económicas.

Las organizaciones sindicales prevén que para un futuro, que posiblemente sea desde ahora a la siguiente década, las relaciones laborales en la región estarán caracterizadas por lo siguiente:

- a. **Desregulación y flexibilización del empleo formal.** En este sentido prevén que el escaso empleo formal en el área será sometido a procesos de desregulación que implican la desaparición de algunas normas que lo tutelan, y a situaciones de flexibilización, en donde si bien existirá una norma, ésta dará posibilidades al empleador para aplicarla según las necesidades de la producción, abandonando, por tanto, el derecho del trabajo, la característica de tutelar y de proteger a la parte más débil de la relación laboral, que es el trabajador o trabajadora.
- b. **Inestabilidad.** Para el futuro, las organizaciones de trabajadores pronostican mayor inestabilidad laboral, dada la cada vez mayor escasez de oferta de empleo formal y al incremento de la demanda de empleo, que en los últimos años se ha estado generando con mayor dinamismo en el sector informal.
- c. **Injustas relaciones de trabajo.** Además de la inestabilidad, las relaciones de trabajo, como efecto de la flexibilidad laboral, se volverán cada vez más injustas, perdiendo trabajadoras y trabajadores las garantías de tutela actuales, o reduciéndolas a su mínima expresión, especialmente en lo relativo a manejo de jornadas y horarios de trabajo. Dentro de esta característica se visualiza al empleador como un agente sin ningún compromiso con la fuerza laboral, tanto en lo que se refiere al cumplimiento de prestaciones sociales como a la continuidad y permanencia del contrato individual de trabajo. Desde el Estado y gremiales de empresarios se profundizará la tendencia a la promoción de relaciones laborales “cosméticas”, es decir, de aparente bienestar pero con grandes injusticias en el fondo. Todo esto conducirá a una situación cada vez más precaria de las condiciones de vida de trabajadoras y trabajadores.

- d. **Leyes antisindicales, acoso al sindicalismo y estigmatización por ser sindicalista y/o del sindicato.** Esta es una característica del modelo económico, por tanto, existe la posibilidad de que en la próxima década se profundicen las conductas antisindicales, no sólo desde la perspectiva del empleador sino desde el mismo Estado. La libertad sindical se verá por tanto más deteriorada de lo que actualmente está sin que desde el movimiento sindical se vea un referente institucional que con responsabilidad intervenga en la solución de los conflictos y la sanción de las conductas antisindicales.
- e. **Incidencia de las políticas de las transnacionales.** En el actual escenario de relaciones laborales, ya es sensible la presencia de las políticas de las empresas multinacionales que han invertido en la compra de empresas privatizadas.
- f. **El capital proyecta unificar la legislación laboral regional.** Existe preocupación de las organizaciones sindicales por la existencia en el Parlamento Centroamericano de un anteproyecto de Ley Centroamericana de Empleadores y Trabajadores, conocido como Código de Trabajo Centroamericano, que flexibiliza las relaciones de trabajo y limita seriamente el accionar de los sindicatos y del contrato colectivo de trabajo. Esta propuesta, sustentada en el marco del proceso de integración, obedece según las organizaciones consultadas al interés del capital de armonizar las normas que regulan las relaciones laborales en la región y sustituir sin mayor resistencia local los Códigos de Trabajo nacionales.
- g. **Incremento de la subcontratación.** Esta es ya una realidad que está deteriorando de manera acelerada las condiciones de trabajo. Se prevé que el fenómeno de la subcontratación, como una alternativa para la reducción de costos en la mano de obra en la próxima década, se profundizará en la región.
- h. **Relaciones de confrontación.** En el escenario identificado, las organizaciones de trabajadoras y trabajadores consideran que siendo totalmente excluyentes las relaciones laborales para la próxima década, con menores o inexistentes espacios de participación real y estigmatizadas por un mayor grado de imposición, es predecible que la confrontación e inestabilidad laboral y social distinguirán las relaciones de trabajo del futuro.

Desde las apreciaciones del movimiento sindical, el panorama futuro de las relaciones laborales en la región es desolador si no se implementan acciones conjuntas para evitar ese contexto. Ante ello, las organizacio-

nes plantean que deben mejorar sus capacidades de propuesta, y orientarse hacia la constitución de un frente común que les permita no sólo defender sus derechos, sino propiciar el fortalecimiento de las relaciones empleado-empleador y además asumir los siguientes retos y desafíos para el sindicalismo:

- Que se unifiquen por rama de actividad económica.
- Que se democraticen de forma efectiva, que el voto sea directo y secreto, y que se respete la decisión de la mayoría.
- Que las dirigencias se renueven.
- Que logren la confianza de los trabajadores/as afiliados/as o no al sindicato, mediante una agenda que sea propia y que no responda a otros intereses.
- Fortalecer su nivel de acción concreta, mediante capacitaciones, formaciones, etc.
- Buscar el apoyo internacional mediante afiliaciones con organismos similares, pero no en el interés propiamente monetario, ya que ello desnaturaliza a los sindicatos y les resta capacidad de respuesta propia y deben responder a otros intereses, o bien los hace que pierdan identidad de pertenencia.
- Incorporar o tomar en cuenta a la mujer como un actor sindical de primer orden.
- Ganar protagonismo en los entes tripartitos, con la finalidad de que la agenda laboral sea llevada y que se responda de forma eficiente a ella.
- Contar con una presencia clara de cara a los retos que imponen los tratados de libre comercio, especialmente los ya negociados con las economías de Norte de América y los que faltan por negociar.

## **5.2 Actores que actúan en el marco de las relaciones laborales y aliados potenciales en el proceso de movilización hacia una reforma incluyente y garante de los derechos laborales**

Al considerar las características que podrían configurar las relaciones laborales en el futuro, se plantea la necesidad de identificar actores aliados que acompañen a las organizaciones laborales en sus esfuerzos de mantener relaciones laborales y garanticen ampliamente sus derechos laborales.

Entre los actores identificados por los sindicatos en El Salvador que podrían actuar en la defensa de los derechos laborales y fundamentales, se destacan:

- a. **Solidaridad internacional.** Se piensa en organismos no gubernamentales internacionales vinculadas o no a referentes sindicales, pero que se ocupen del tema laboral, como la FES y la FNV. Asimismo, se incluye a los referentes sindicales regionales e internacionales como la AFL-CIO, CLAT, ISP, UNI y otras.
- b. **Organizaciones No Gubernamentales Nacionales.** En ellas se incluye a CENTRA, FUNDE, CEAL, FESPAD y otras que actualmente apoyan a las organizaciones de una u otra manera.
- c. **Organización Internacional del Trabajo.** La OIT es identificada como la organización internacional que por su naturaleza tiene sensibilidad a los planteamientos sindicales.
- d. **Asociaciones de Profesionales proactivos a la promoción del derecho laboral.** Aunque no se identificó ninguna en particular, se plantea como la posibilidad de que esta clase de asociaciones sean sensibles a los temas laborales y sindicales.
- e. **Partidos políticos en momentos coyunturales.** Identifican como sensibles a los partidos: FMLN, CDU y PCN y, en general, a los que se encuentren en situación de oposición a la política oficial en una coyuntura determinada.
- f. **Instituciones del Estado.** Incluyen entre ellas a las autoridades del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- g. **Universidades.** Sin referirse a ninguna en particular, consideran las organizaciones que “algunas universidades” pudieran ser sensibles a los temas laborales y sindicales.
- h. **Otros actores de la sociedad civil.** Como las comunidades organizadas, el movimiento campesino, el sector informal organizado, organizaciones de mujeres y el movimiento estudiantil organizado.
- i. **Algunas iglesias.** Las organizaciones consultadas consideran la posibilidad de que algunas iglesias puedan ser sensibles. Dada la amplitud de la referencia, podrían considerarse a algunas autoridades de la iglesia católica y otras iglesias cristianas.

j. **A nivel sindical.** Identifican a la Coordinadora Sindical de Trabajadores Salvadoreños como la instancia sindical que puede ser sensible a las acciones de las organizaciones consultadas.

k. **La sociedad en general.** Las organizaciones sindicales estiman que la sociedad en general puede ser también sensible a sus acciones en el futuro.

Sin lugar a dudas, estos actores son determinantes en la búsqueda de relaciones laborales a favor de los trabajadores. Por lo tanto, es importante la elaboración de una agenda de trabajo conjunta que identifique las diferentes acciones vinculantes a las relaciones laborales en la región; la agenda conjunta deberá contener aspectos que se orienten a garantizar marcos institucionales y legales que garanticen efectivamente los derechos laborales, especialmente los sindicales, que en las legislaciones laborales, están siendo los vulnerables a debilitar.

## 6.0 Conclusiones

Una de las grandes conclusiones que se pueden sacar de este esbozo de las relaciones laborales en El Salvador es que a pesar de la institucionalidad existente (Convenios, Constitución, Leyes, etc.), persiste un sesgo antisindicalista en la sociedad salvadoreña que es constantemente apelado por las grandes gremiales empresariales y por el gobierno cuando se trata de responder a las demandas de las y los empleados ya sean individuales o colectivas. Tal pareciera que no se reconocen las reivindicaciones laborales como legítimas y positivas en el marco de la búsqueda de una relación armoniosa entre el trabajo, el mercado y el Estado.

El ajuste estructural y la doctrina neoliberal reforzó el discurso y las actuaciones antisindicales tanto del gobierno como de las empresas, pues con ello se trata de demostrar que el mercado es el mejor distribuidor no sólo de mercancías, sino de riqueza nacional y que, las relaciones laborales en tanto que legislación deberían ser inexistentes y caer sobre la lógica del mercado.

Pero por otra parte, el sindicalismo libre no ha comprendido las nuevas dinámicas de su sociedad y del modelo económico existente y continúa enfrentando sus demandas con estrategias y tácticas de lucha de clases en donde... “Se percibe la interacción entre capital y el trabajo como un juego de suma cero: lo que uno gana lo tiene que perder el otro”.<sup>38</sup> Esta situación no

---

38 Ibid. Pries, Ludger y Manfred Wnñöfel.

permite un mayor desarrollo de estrategias innovadoras de concertación entre los tres actores principales: empleados, empleadores y gobierno para enfrentar la creación de empleos, afrontar la informalización del mercado laboral o mejorar la calidad de los empleos en aspectos básicos, entre otros.

Lo anterior está ligado a la existencia de referentes históricos de represión gubernamental por una parte y por la otra, de dependencias partidarias de izquierda y de derecha. En el caso de la dependencia de izquierda, el movimiento sindical salvadoreño pareciera que busca un “liderazgo nacional” o externo, lo cual dificulta centrarse en sus liderazgos y demandas propios con sus respectivos procesos de lucha sindical autónoma y le es más fácil integrarse a movilizaciones que nada tiene que ver con las demandas de sus afiliados.

Pero también debemos agregar que es difícil para el movimiento sindical articular estrategias comunes desde y para ellos, aislados de los demás actores políticos del país tales como los partidos políticos, porque quierase o no estos inciden por acción u omisión en las relaciones laborales ya sea en el ámbito legislativo, desde el ejecutivo o en otros espacios de diálogo. El problema es cómo cambiar el viejo paradigma de sindicatos en parte cooptados por partidos (real o ideológicamente) hacia una nueva visión de sindicatos luchando por sus derechos, concertando con actores políticos en democracias formales o inestables y en economías excluyentes.

## 7.0 Bibliografía

Banco Central de Reserva. *Revista Trimestral*.

DIGESTYC. 2001. *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. El Salvador.

Friedrich Ebert Stiftung. 1995. *Informe laboral: 1994*. El Salvador, abril.

Gobierno de El Salvador. 2003. *Ley de presupuesto general del Estado 2003*.

Gobierno de El Salvador. *Constitución de la República. 1983 y sus reformas*. El Salvador.

Lara López, Edgar. 2004. “Economía salvadoreña de opresión”. *Teoría y Praxis*, No. 4. Universidad Don Bosco, El Salvador.

- Lara López, Edgar. “Líneas de acción para la política nacional de empleo en El Salvador”. *Alternativas para el Desarrollo*, Nos. 87 y 88. FUNDE, El Salvador.
- Lazo, José Francisco. 2004. “Dolarización y liquidez en El Salvador. Crisis en perspectiva”. *ECA*, Nos. 663-664. El Salvador.
- Martínez Peñate, Oscar, E. Lara López y M.E. Ochoa. 2003. “El Salvador. Mundo laboral y sindicatos 2001-2002”. *Jornadas. Revista del Mundo Laboral*, Nos. 8 y 9. CENTRA, FNV, FES.
- Mesa Lago, Carmelo. 2001. *La reforma del sector salud en El Salvador. Análisis de la propuesta del Consejo de Reforma y pautas para su seguimiento*. El Salvador: Colegio Médico de El Salvador y Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa Lago, Carmelo y Fabio Durán. 1998. *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas*. El Salvador: Fiedrich Ebert Stiftung.
- PNUD. 2001. *Informe de desarrollo humano*. El Salvador.
- PNUD. 2003. *Informe sobre desarrollo humano. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. El Salvador.
- Pries, Ludger y Mandred Wannoeffel. 2002. *Regímenes de regulación laboral en la globalización*. Alemania.
- Segovia, Alexander. 2002. *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. Guatemala: F&G Editores.
- Sención, César Augusto. Sin fecha. *La dolarización en El Salvador*. Mimeo.
- Williamson, John. 2003. “No hay consenso en el significado”. *Finanzas y Desarrollo*, septiembre. FMI, Washington.
- World Economic Forum. *The global competitiveness reports 2002-2003*.
- Mesa permanente sobre la situación laboral en El Salvador (PDDH). 2004. “Panorama general sobre el ejercicio de las libertades sindicales en El Salvador”. *Derechos Humanos*, agosto. El Salvador.



# GLOBALIZACIÓN Y LAS REFORMAS LABORALES EN GUATEMALA

Jorge Homero Fuentes Aragón

## 1.0 Introducción

En el caso de Guatemala, siempre será imprescindible comenzar por el gran pacto social que fue la firma de los Acuerdos de Paz, porque a pesar de los debates sobre lo que no incluyó, lo que faltó o lo que pudo ser, es indudable que ese acto histórico fue un punto de partida para la conciliación y participación ciudadana con equidad y justicia social.

Es comprensible que el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz generó expectativas en la sociedad civil guatemalteca. Sin embargo, a la luz de los resultados de las negociaciones, este proceso provocó algunas decepciones o frustraciones, como es el caso del movimiento sindical, debido a la no inclusión de sus propuestas y demandas relacionadas con el reconocimiento dentro de los acuerdos de los sindicatos como uno de los actores claves<sup>39</sup> y la no calendarización de acuerdos de cumplimiento en materia socio-laboral. No obstante, es necesario rescatar y resaltar que dichos acuerdos invitan constantemente a la construcción de un efectivo diálogo social, a través de la participación activa de la sociedad.

Los Acuerdos de Paz no constituyeron la solución definitiva a una confrontación histórica en Guatemala, pero por medio de su cumplimiento, permiten fortalecer el Estado de Derecho y aportaron insumos para un proyecto de nación: crear todos los mecanismos para respetar elementos claves para construir la paz, entre ellos, garantizar el desarrollo de la libertad sindical, así como la negociación colectiva, ya planteados en los acuerdos mismos. Es decir, el 29 de diciembre de 1996 concluye un episodio oscuro que confrontó y polarizó la sociedad y se inicia

---

<sup>39</sup> En el *Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria* no se menciona, en ninguno de sus capítulos, el término "sindicato".

una nueva etapa histórica y política para Guatemala, con la posibilidad de utilizar los Acuerdos de Paz como la herramienta necesaria para la construcción de un nuevo contrato social y del mismo una *paz, firme, duradera y verdadera*.<sup>40</sup>

Durante este período, Guatemala vive su historia reciente, con propuestas de cambios estructurales que no forzosamente van en beneficio de los y las trabajadoras. Los acuerdos y la posibilidad democrática que los mismos representan, no han tenido los avances necesarios, ni han cumplido con la calendarización inicial, esto demuestra lo complejo y difícil de las estructuras sociales del país, es el reflejo de una sociedad confrontada y polarizada carente de una cultura de diálogo. Tal como lo muestran diversos informes MINUGUA, existen tareas pendientes en materia de cumplimiento de los Acuerdos, principalmente el Acuerdo de Derechos Humanos y Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Son reiteradas las observaciones del poco avance de su cumplimiento, en especial, los Derechos a la Libertad Sindical, Negociación Colectiva y procesos ordinarios y colectivos por la vía judicial.

## 2.0 Modelo de desarrollo de las relaciones laborales guatemaltecas en el contexto internacional

El modelo de desarrollo está enmarcado en sus ancestrales estructuras de poder, las cuales a pesar del contexto internacional continúan rígidas e influenciadas por oligarquías tradicionales que controlan todos los sectores productivos del país.

Esa rigidez en la concepción del modelo de desarrollo y en el contexto de las relaciones laborales, desde hace más de cien años ha sido delimitada, sustentándose en la agricultura sin mayor o nulo valor agregado, siendo los cultivos tradicionales como el café, azúcar y banano sus máximos representantes, que a su vez aportaron significativamente al PIB<sup>41</sup> y concentran la mayor cantidad de empleo.<sup>42</sup>

---

40 El término “verdadera” es incluido por el consultor por considerar que dichos Acuerdos son una herramienta indispensable para la consecución de la Paz, en el entendido que no es solamente con los contenidos de los mismos que se alcanzará una Paz, firme y duradera, sino que además, es imprescindible que se construya y consolide una sociedad en Paz para llegar a una verdadera equidad social.

41 En los últimos 10 años ha sido de un 23%, como promedio.

42 En 2003 fue un 40.1%. PEA. 2003. *Guatemala: una agenda para el Desarrollo Humano*. Informe de Naciones Unidas para el Desarrollo. Página 261.

En este sentido, ese modelo de desarrollo concentrado en la agricultura, con empleos masivos sin requerir de las y los trabajadores niveles de educación formal y combinados con ausentes políticas públicas como herramientas para el mejoramiento de indicadores reales de desarrollo social, se convierte en un sector productivo que no ha contribuido a una modernización del mundo del trabajo<sup>43</sup> o mercado laboral guatemalteco.

Existen otros sectores claves como la flora y fruticultura y la industria de confección para la exportación (maquila) que comienzan a contribuir significativamente al PIB y PEA, pero que replican las condiciones de la estructura organizacional en el trabajo.

En ese contexto, las relaciones laborales de estos sectores, que concentran un porcentaje significativo en la generación de empleo formal, tienen denominadores comunes: empleo en condiciones precarias, jornadas de trabajo intensivas, con escasos o nulos niveles de educación formal, ausencia de protección social (Seguro Social), con mínima o sin presencia de organización sindical y con una rápida tendencia a la informalidad del empleo, que en el 2002 se estimó en un 71.3%.<sup>44</sup>

Una nueva división internacional de trabajo, cuya tendencia responde a la globalización económica, conduce hacia una transformación de las relaciones laborales. Ese cambio acelerado hace visible la crisis del empleo formal, estabilidad laboral, precarización del salario —que a su vez— incrementa los índices de autoempleo, la informalidad y subempleo, dando como resultado, en cierta medida, la crisis del crecimiento cuantitativo del movimiento sindical que no se preparó para esos cambios.

Este escenario ha sido propicio o influenciado por las empresas multinacionales cuyas estrategias globales apuntan hacia su comercialización reorientando su estructura organizacional nacional e internacional a tendencias de intermediación, subcontrataciones en todas sus cadenas de producción y presionando a los sectores productivos nacionales vinculados principalmente al comercio internacional, para que modifiquen también sus estructuras organizacionales y sus relaciones laborales.

En las últimas décadas las empresas, sean nacionales o multinacionales, tenían un sistema organizacional que respondía a sus sistemas de producción, estaban diseñadas siempre en una estructura jerárquica y vertical, con sec-

---

43 Concepto utilizado por la Organización Internacional de Trabajo.

44 Op. cit., página 261.

ciones, unidades o departamentos según su naturaleza, producción, comercialización, etc., en donde estaban directamente vinculadas las relaciones laborales en cada una de sus estructuras. Ahora en la tendencia que responde a la mundialización de las economías, las empresas convienen con contratistas y subcontratistas los servicios en una, varias, o todas sus cadenas de producción, permitiéndoles mayores niveles de producción con menores costos, pero principalmente se desvincula de cualquier relación laboral, delegando en sus contratistas o subcontratistas toda la responsabilidad de las relaciones laborales.

Un claro ejemplo de lo anterior se encuentra en algunas de las industrias globalizadas como la confección, calzado, juguetes o electrónica. También ya es perceptible en otros sectores como la agricultura (banano) o servicios, en los cuales las empresas multinacionales negocian con un contratista nacional o internacional para producir su bien o servicio, desligándose de las responsabilidades contractuales entre las empresas contratadas o subcontratadas con los y las trabajadoras.

Esta tendencia que responde a la nueva división internacional del trabajo, se refleja en Guatemala claramente en sectores productivos de la agro-exportación,<sup>45</sup> agro-industria, industria de la confección para la exportación (maquila), comercio, financiero y servicios.

Las legislaciones laborales en muchos países, como es el caso de Guatemala, fueron desarrolladas por gobiernos con fuertes políticas de protección social.<sup>46</sup> Estas características justifican en los sectores económicos, las recientes tendencias hacia cambios estructurales que responden más a la lógica de la economía de mercado en materia laboral. Tal como se aprecia en las reformas al Código de Trabajo<sup>47</sup> o las futuras reformas a la legislación laboral y seguridad social, que tienden a responder a los lineamientos de los organismos internacionales de financiamiento internacional o de manera directa a los intereses de las empresas multinacionales que se benefician de los Tratados de Libre Comercio o de las directrices de la Organización Mundial del Comercio.

---

45 Se manifiesta claramente en la nueva producción bananera a través de Fincas Productoras Independientes.

46 Las instituciones de protección social como el Código de Trabajo (1947) y la Ley de Seguridad Social (1946) fueron aprobadas en el primer Gobierno después de la Revolución del 44.

47 En 2001, como consecuencia de las presiones internacionales se concretan las últimas reformas al Código de Trabajo.

Otro de los escenarios que deben considerarse en los cambios de las relaciones laborales son las tendencias en los acuerdos o tratados comerciales, los cuales incluyen o pretenden incluir cláusulas sociales. Casos concretos se encuentran, primero en los Acuerdos Unilaterales de EE.UU., en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); después, en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); y, posteriormente en los Tratados de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, que anexan un acuerdo laboral duramente criticado por las organizaciones sindicales y de derechos humanos.

Los subsiguientes Tratados Comerciales de EE.UU. con Singapur y Chile y después con Centro América, Panamá y República Dominicana anexadas, incorporan en unos casos e incluyen en otros, capítulos laborales, debido a las presiones por parte de los sindicatos norteamericanos y organizaciones de derechos humanos al Congreso norteamericano<sup>48</sup> y éste a su vez a la Secretaría de Comercio.

Estos TLC acompañan las iniciativas de las empresas para la transformación de las relaciones laborales al incluir en dichos acuerdos comerciales cláusulas o capítulos laborales para el supuesto cumplimiento de la legislación laboral o a reformas para que se ajusten a la legislación laboral internacional promovida por la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)*; en ese sentido, existe el peligro de inducir a la estricta formalidad del cumplimiento y no a la legitimidad del derecho laboral.

¿Qué se ha hecho para detener estas iniciativas? Desde 1994, en vísperas del acuerdo de constitución de la Organización Mundial del Comercio, la OIT señalaba dos fenómenos recurrentes como consecuencias del desigual reparto de los beneficios entre los países y los problemas de redistribución de los ingresos:

*“Primero, los países menos adelantados están siendo privados de los frutos de la mundialización corriendo el peligro de quedar cada vez más marginados, lo cual agravaría el problema de la desigualdad internacional; segundo, las ventajas y costos inherentes a una más estrecha incorporación a la economía mundial suelen repartirse en un modo desigual entre las distintas categorías sociales de un país”*.<sup>49</sup>

---

48 Acta de la Autoridad Bipartidaria para la Promoción del Comercio del año 2002, sección 2102(a)(6).

49 Oficina Internacional del Trabajo. 1995. *El empleo en el mundo*. Página 55.

Es en el mercado laboral o mundo del trabajo donde se sienten más los efectos, por esas razones la OIT inicia un fuerte debate para la incorporación y aplicación de normas internacionales de trabajo. En ese sentido, OIT hace una propuesta en Copenhague durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en 1995, logrando que los jefes de Estado y de Gobierno adopten varios compromisos y un programa de acción que se refiere a los derechos básicos de los trabajadores, tomando como base que “*el trabajo productivo y el empleo son elementos fundamentales tanto del desarrollo como de identidad humana*”.<sup>50</sup>

Estos derechos básicos se concretizan el 18 de junio 1998 con la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*. En sus enunciados reitera que “*la OIT desea aportar una respuesta a los desafíos planteados por la mundialización de la economía...; si bien esa mundialización es un factor de crecimiento económico, y aun cuando este último es una condición esencial del progreso social, todo confirma que no se trata de una condición suficiente para asegurar dicho progreso; el crecimiento debe ir acompañado, pues, de un mínimo de reglas de funcionamiento social fundadas en valores comunes, en virtud de los cuales los propios interesados tengan la posibilidad de reivindicar una posición justa en la riqueza que han contribuido a crear*”.<sup>51</sup>

Un enunciado añade que “*es una tendencia general a la liberalización del comercio a la desaparición de barreras no arancelarias y una nivelación de aranceles aumentando así la libertad del capital*”.<sup>52</sup> Deja traslucir que tendrá efectos en todas las relaciones productivas de los países, principalmente los más dependientes.

Ante este contexto, la mayoría de países miembros de OIT suscriben, ratifican y adoptan la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales” en 1998. Es importante señalar que no es un nuevo convenio internacional de trabajo, por lo cual no está sujeto a los procedimientos para su ratificación, implementación y vigencia, es un pronunciamiento para “*respetar, promover y hacer realidad, de buena fe*”<sup>53</sup> los convenios fundamentales que son objeto de esa Declaración.

---

50 Naciones Unidas 1995. *Declaración y programa de acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Marzo.

51 Organización Internacional del Trabajo. 1998. *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales de trabajo*. Página 1.

52 Organización Internacional del Trabajo. 1999. *Informe sobre empleo en el mundo 1998-99*. Página 5.

53 Op. cit., página 7.

A pesar de estas muy buenas intenciones y ante una dinámica de escala mundial para una mayor productividad, trasferencias de capital e intercambio comercial, los salarios entran a una velocidad a la inversa, hay una precarización del ingreso para los trabajadores, incremento del trabajo en sectores no formales y mayores niveles de pobreza e indigencia.<sup>54</sup> A finales del siglo XX los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (1995) se comprometían a “*promover el desarrollo social en todo el mundo para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permiten llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad. Además, el de prestar apoyo a esa labor y fomentarla deben ser objetivos prioritarios de la comunidad internacional, particularmente con respeto a quienes se ven afectados por la pobreza, el desempleo y la marginación social*”.<sup>55</sup>

Seguidamente, la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 y en los Emiratos Árabes en 2001, ofrecieron renovar el compromiso de respetar las normas internacionales de trabajo, reconocidas y recordadas por la OIT.

En todas estas declaraciones se encuentran excelentes buenas intenciones que se desvanecen con los fuertes impactos sufridos por las modernizaciones de los Estados que fueron acompañadas por las privatizaciones y los procesos de ajuste estructural, y ahora más con las regulaciones de las economías en contraposición de las desregulaciones del mercado laboral y el desmantelamiento de sectores productivos nacionales, principalmente en el sector de agroindustria de exportación, comercio e industria local.

## 2.1 Respuesta de las empresas multinacionales

El capital internacional ha promovido tendencias como la liberalización del comercio, procesos de integración regional o continental, flexibilización en las relaciones laborales, entre otras, que irremediablemente impulsan cambios. Antes, el comercio se regía por precios y la participación de la fuerza laboral existía con relación a los salarios; después se exigió precio y calidad derivando un valor agregado como la formación y capacitación de los trabajadores. Seguidamente viene el *consumidor* exigiendo

---

54 Guatemala registraba, para el año 2002, un 57% de índice de pobreza, con un 21.5% de pobreza extrema.

55 Op. cit.

protección al medio ambiente en todas las cadenas productivas; y ahora, *el consumidor también exige que se garantice el cumplimiento y el respeto de los derechos laborales.*

Es en este contexto que la división internacional del trabajo surge como respuesta regulatoria de las relaciones laborales a escala mundial y los *códigos de conducta voluntarios* como parte de las estrategias en las iniciativas de responsabilidad social empresarial o corporativa.

Estas nuevas regulaciones unilaterales no deben ser consideradas como la solución a los diferentes problemas de las relaciones laborales, pues no desarrollan los derechos mínimos, ni mejoran las condiciones laborales. Por el contrario, la función de los Códigos de Conducta ha sido el reconocimiento y verificación del cumplimiento de esos derechos mínimos, muchas veces contenidos en las legislaciones laborales nacionales a las cuales las empresas se comprometen cumplir voluntaria y públicamente, sin considerar que es una obligación el respeto a las legislaciones laborales nacionales donde ellos están produciendo un bien o servicio.

Los códigos de conducta son parte de las estrategias de la responsabilidad social empresarial o corporativa. Se incorporan como un producto del mercado globalizado, son una herramienta para la regulación de las relaciones laborales en el contexto internacional, así como para el cumplimiento de los derechos garantizados en las leyes nacionales. Estos códigos no deben considerarse como la solución a los diversos problemas laborales y de incumplimiento de las legislaciones nacionales, ellos exclusivamente se comprometen al respeto de los derechos mínimos, adoptando casi siempre los derechos fundamentales de la OIT. Los códigos de conducta son también una respuesta a la débil o inexistente responsabilidad de los Estados para garantizar los derechos laborales.

También esta tendencia de la responsabilidad social empresarial o corporativa con sus códigos de conducta es una respuesta al consumidor ante posibles acciones de presión; en tal sentido, no se debe sobredimensionar ni tampoco subestimar su ámbito de acción.

## **2.2 Respuesta de movimiento sindical internacional**

Con las nuevas tendencias en el mundo del trabajo, el movimiento sindical mundial así como sus referentes regionales y nacionales han sido afectados por la creciente informalización del empleo, nuevas modalidades de

represión sindical, sin pasar por alto la reorganización del Estado, sector en el cual existía fuerte presencia sindical.

A consecuencia del desmantelamiento de los sistemas o estructuras productivas de las empresas nacionales, pero principalmente la expansión a escala mundial de las empresas multinacionales que buscan mayores indicadores de productividad en países que les brindan paraísos fiscales, relaciones laborales débiles en protección social y bajos salarios, el movimiento sindical internacional a través de sus federaciones sindicales internacionales ha dado una respuesta con estrategias globales, a las tendencias de regular las relaciones a través de códigos de conducta.

Los sindicatos tienen razón al señalar que los códigos de conducta se están convirtiendo en la privatización de normas laborales nacionales al pretender legislar por las iniciativas de las empresas transnacionales. Otras organizaciones entre ellas de derechos humanos, así como activistas, indican que los códigos de conducta son una fórmula de mercadeo, que facilita a las empresas multinacionales una mejor imagen de su producto.

Como respuesta a lo anterior se cuenta con importantes experiencias promovidas por las federaciones sindicales internacionales al garantizar los derechos de los trabajadores en ese contexto internacional, desde los contenidos de las normativas de los convenios internacionales de trabajo. El Acuerdo Marco tiene ámbito de aplicación en cualquier lugar en donde una multinacional tenga operaciones. Hasta el momento existen 24 estrategias de Acuerdos Marco,<sup>56</sup> en todos se incorporaron y en algunos se desarrollaron los Convenios Internacionales de Trabajo de OIT, estableciendo procedimientos bipartitos para su verificación.

Para Guatemala existen Acuerdos Marco vinculantes como el suscrito entre UITA, la Coordinadora Latinoamericana COLSIBA y la Multinacional Chiquita Brands, el cual garantiza entre otras cláusulas el cumplimiento de los Derechos Fundamentales de la OIT en cualquiera de los centros de producción y comercialización donde se produzca banano para Chiquita Brands. Se espera que el Acuerdo entre UNI y Telefónica de España tenga resultados positivos a corto plazo.

Otra experiencias sindical internacional se coordina en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en donde participan los países que tienen Empresas Multinacionales; en OCDE los sindicatos na-

---

56 <http://www.hazards.org/unioneffect/guafagreements.htm>, de junio 2004.

cionales y las federaciones sindicales internacionales tienen un espacio definido e importante al formar parte de los equipos nacionales y su espacio dentro de la estructura de verificación de cumplimiento para garantizar los derechos de los trabajadores en los países productores, proveedores o comercializadores las partes (Gobiernos, empresas y sindicatos) han acordado una guía de procedimientos donde se analizará e investigará en los países donde una empresa multinacional está produciendo o comercializando se están violando los derechos laborales.

Un caso vinculado con Guatemala fue el presentado en 2002 por la Federación Internacional de Sindicatos del Vestido, Cuero y Calzado, FITVVC y FESTRAS donde se solicitó la conformación de los puntos de contactos nacionales de Estados Unidos y Corea del Sur por las violaciones a la libertad sindical, negociación colectiva, agresiones y represión contra los líderes y lideresas de dos sindicatos de maquila en Guatemala.

Estas tendencias y relaciones laborales desarrollan nuevas regulaciones y estándares sociales, pero estos continúan desde las perspectivas de las multinacionales, obligando a las organizaciones sindicales mundiales a plantear nuevas estrategias para garantizar los derechos de miles de trabajadores en todo el mundo.

Con estos escenarios se constata la vulnerabilidad de los Estados, pero más en países como Guatemala, la debilidad de garantizar, aplicar y desarrollar los derechos laborales.

### **2.3 Respuesta desde de los actores claves de las relaciones laborales en Guatemala**

Considerando el contexto antes descrito, es inexistente para Guatemala como para los demás países de América Central la formulación, propuesta e incidencias en negociaciones o convenios colectivos de sectores productivos con vigencia y cobertura nacional o regional, como respuesta a las tendencias de las nuevas relaciones laborales. Esto porque no existen políticas públicas que minimicen los impactos en el empleo y sus protecciones sociales. Otros sectores, no demuestran interés y mucho menos voluntad de desarrollar los derechos laborales, prueba de ello lo encontramos recurrentemente en la ausencia de negociaciones colectivas o la permanente polarización en las negociaciones de salarios mínimos, propuestas de reformas integrales al Código de Trabajo y otras leyes vinculadas al mundo del trabajo como el Seguro Social y la capacitación profesional.

Por su parte, el movimiento sindical guatemalteco sino utilizó como una herramienta los mecanismos que el Sistema Generalizado de Preferencias otorgaba para garantizar los derechos laborales, tampoco hizo uso de una respuesta consensuada y concreta para la inclusión de un capítulo laboral en el reciente Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cual sólo reafirma el cumplimiento de las leyes laborales internas y su compromiso adquirido en la aplicación de la normativa internacional ratificada por el Estado guatemalteco. Puede interpretarse que un TLC con Estados Unidos iniciará su vigencia, negando la realidad al no considerar las múltiples violaciones laborales existentes en Guatemala.

En ese contexto, la negociación colectiva como instrumento de desarrollo de la condiciones de trabajo y vida para los y las trabajadores refleja que desde que se implementa el Código de Trabajo<sup>57</sup> únicamente existe un pacto colectivo de industria y en los últimos 7 años y medio después de la firma de los Acuerdos de Paz (1997 a junio 2004), los 211 pactos colectivos homologados revelan los pocos avances en materia de desarrollo e incidencia en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida en los centros de trabajo donde se han podido negociar pactos colectivos. Esas negociaciones han generado impacto en las políticas públicas que garanticen los derechos laborales para la clase trabajadora en general.

Uno de los grandes desafíos para el Movimiento Sindical Guatemalteco será revertir los efectos de la última reforma al Código de Trabajo, el cual estratégicamente deja inexistentes las negociaciones colectivas por rama productiva o de industria, la cual pudo minimizar las nuevas tendencias en las relaciones laborales.

De no existir estrategias sindicales para hacer frente a estas tendencias, el panorama será de más exclusión a garantías en la aplicación de los derechos laborales.

### **3.0 El mercado y la transformación del sistema de relaciones laborales**

El nuevo contexto internacional obliga a cambios en las estructuras productivas, siendo los países en desarrollo los más afectados por su alta dependencia, excesivas regulaciones proteccionistas y privilegios para

---

57 El Código de Trabajo de Guatemala entra en vigencia el 1 de mayo de 1947.

ciertos sectores productivos, muchos de los cuales mantienen posiciones conservadoras al cambio.

Además de las continuas innovaciones tecnológicas y la demanda de trabajo calificado, estos avances tecnológicos persiguen y presionan permanentemente en:

- Mejores indicadores de productividad, calidad y precios.
- Las aperturas de mercados de bienes y servicios.
- Los procesos de estabilización y ajuste económicos.
- Las reformas del Estado que tienen efecto directo en las relaciones laborales.

En ese sentido, la nueva política económica inducida por los organismos de financiamiento internacional se orienta al establecimiento de garantías y estabilidad de la micro y macroeconomía de los países, considerando también el empleo como una oferta y demanda natural del mercado como factor clave para el crecimiento económico. Los efectos de la globalización económica en países como Guatemala reflejan una ausencia de políticas sociales que estén encaminadas a garantizar el bien común, compensando o minimizando el desequilibrio o desigualdad social.

En ese contexto, el *mercado laboral* no debe definirse como la simple oferta y demanda de empleo y salarios, sino como el *espacio o escenario dinámico intermedio entre las políticas económicas y sociales* de un país. Entonces, se desearía que mercado laboral se entendiera como la realidad sociolaboral de una relación activa, dinámica y permanente del sector productivo (empleadores, trabajadores y Estado), porque se encuentra interactuando íntimamente con el empleo, salarios, seguridad social, educación, formación profesional, capacitación, derechos laborales y sociales, vinculados a la oferta y demanda de bienes y servicios.<sup>58</sup>

En consecuencia ese mercado laboral debe también comprender las medidas que garantizan o crean empleo permanente en las mejores condiciones posibles, absorbiendo el crecimiento demográfico, tomando en cuenta las experiencias, educación, formación, capacitación y oportunidades en igualdad de condiciones, así como las garantías laborales y sociales mínimas de un país. Es por eso que el mercado laboral está íntimamente relacionado con el crecimiento económico y desarrollo social, pero por el

---

58 Fuentes, Jorge Homero. 2001. *Monitoreo Independiente en Guatemala, una iniciativa de la sociedad civil*. Mayo.

contrario, lo que se encuentra es una sobre-oferta de recursos humanos con alto déficit de cobertura social, más la vulnerabilidad en la aplicación de normas laborales.

La esencia del mercado de trabajo se concretiza en las “relaciones laborales” como la dinámica y permanente relación de trabajo desigual entre los empleadores, trabajadores y Estado, con un marco de derechos y obligaciones laborales y sociales entre las partes, que privilegia los derechos laborales en las legislaciones nacionales e internacionales para minimizar esa desigualdad.

### 3.1 Estructura económica y su impacto en las relaciones laborales

El sistema económico de Guatemala se ha sustentado por más de un siglo en una productiva estructura agrícola, con poca diversificación e incorporación de tecnología aplicada a ese sector, con una industria tradicional menos rezagada que la agricultura, pero condenada a ser absorbida por industrias globalizadas más competitivas y beneficiadas por la liberación de fronteras arancelarias. A la vez, se encuentran también relativos impulsos en el sector financiero conectado cibernéticamente al mercado financiero internacional; con una importante expansión de inversiones en el comercio, así como los “*mercados emergentes*”<sup>59</sup> de la confección y textiles, turismo, forestal y agroindustria alimenticia. Por su parte, la industria de la confección para la exportación (maquila) ha tenido un crecimiento sostenido desde principios de los años noventa con una producción en masa conservando todas las características fordistas.

Estos modelos productivos están desfasados. La heterogénea realidad en las relaciones laborales, suponen una gestión en su relación laboral autoritaria y oligárquica que se reproduce y refleja en la polarización y confrontación en sus relaciones, manifestada en las dificultades para la libre organización sindical.

En ese contexto, la referencia para Guatemala es que: “*formalmente no existe ‘un’ mercado laboral, sino múltiples mercados laborales que se interrelacionan entre sí, pero que operan en gran medida como compartimientos estancos ante la segmentación que provoca el nivel educativo*

---

59 El Ministerio de Economía, a través de su Comisión de Competitividad –en la cual no participa ninguna organización sindical– ha caracterizado a estos grupos como sectores emergentes por su generación de puestos de trabajo, crecimiento en las exportaciones o inversiones.

*desigual. Esa segmentación, incluso se vuelve más compleja ante la disparidad de oportunidades y salarios que muchas veces se da entre hombres-mujeres, ladino-indígena y urbano- rural”.*<sup>60</sup>

En 2002 el sector de la agricultura absorbió un 40.1% de la PEA. Este importante sector, sin embargo, es el que presenta mayores desigualdades en oportunidades y equidad social: tuvo una cobertura del IGSS de tan sólo el 16.02%.

Por su parte, el sector de la industria de la confección textil (maquila) ha tenido un crecimiento sostenido en generación de empleo formal desde 1994, habiendo servido como paliativo al declive de empleos formales en la agricultura quien en los últimos dos años: 2000 a 2001,<sup>61</sup> se ha visto afectado en la generación de empleo como consecuencia de la crisis de los precios internacionales –igual que el azúcar y el banano– y ha recurrido a la cancelación de miles de puestos de trabajo.

Además, como consecuencia de las reformas del Estado, el sector público ha disminuido más de 100,000 empleos formales<sup>62</sup> en los últimos años.

Con base a los registros del IGSS como referente del empleo formal, se establece que el mismo ha tenido leves crecimientos, estimándose para el año 2002 un 19.9% de la PEA con cobertura, con relación al 16% de 1997, un año después de la firma de los Acuerdos de Paz. Estos datos reflejan una insuficiente protección social para la clase trabajadora asalariada en empleos formales y una nula protección a los y las trabajadoras que se encuentran o incorporan aceleradamente a la informalidad.

En el contexto de la internacionalización del trabajo, las nuevas relaciones laborales apuntan hacia la informalización del empleo. En el caso de Guatemala, se estima que de cada 10 empleos, 7 se encuentran en la informalidad,<sup>63</sup> con el consiguiente cambio en los sistemas de contratación laboral o su ausencia y mayor desprotección en seguridad social, todo ello contribuyendo a la exclusión laboral.

---

60 Rodas Martini, Pablo. 1999. *El empleo y participación social*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Página 20.

61 De acuerdo a los registros del Departamento de Estadística del IGSS, de 184,292 afiliados en 1999, hubo una disminución a 147,805 afiliados en 2000.

62 Op. cit.

63 En el año 2002, se estimó un 28.7% de trabajadores en el sector formal y un 71.3% en el informalidad.

Cobertura del IGSS por rama de actividad. Año 2002		
Rama de actividad	Empleos formales registrados (en miles)	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>953.10</b>	<b>100.00</b>
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	15.30	16.05
Explotación de minas y canteras	0.02	0.30
Industria manufacturera	20.60	21.60
Construcción	2.30	2.30
Electricidad, gas, agua y servicio	1.10	1.10
Comercio	16.60	16.50
Trasporte y comunicaciones	3.30	3.46
Servicios <sup>64</sup>	40.40	42.39

Un vistazo a algunos indicadores sociolaborales, permite establecer que dentro de la PEA existe una amplia brecha entre ambos sectores –formal e informal–. A esta brecha habría que agregar el factor de la cobertura de seguridad social con mayores impactos en los trabajadores de las áreas rurales.

Empleo de la población económicamente activa en porcentaje según sector. <sup>65</sup> Año 2002			
Sectores	PEA	Empleo formal	Informal
Agricultura	40.1	18.3	81.7
Industria	15.5	32.6	67.4
Comercio	21.8	45.5	54.5
Servicios	11.9	23.1	76.9
Otros	10.7	49.1	50.9

En materia de cumplimiento de los derechos laborales, estos se encuentran en la impunidad laboral por parte de los operadores de justicia, convirtiéndose en un problema estructural y una ausente cultura de cumplimiento de los derechos laborales. Organismos internacionales como MINUGUA describen en sus informes la problemática no sólo en la celeridad de procesos individuales o colectivos por las vías administrativas y judicial, sino las fallas y deficiencias en la aplicación de justicia laboral; la Comunidad Internacional como la Embajada de Estados Unidos describe en uno de sus informes que: “a pesar de los esfuerzos gubernamentales, bilaterales

64 Incluye a trabajadores del Estado.

65 Op. cit. *Informe de Desarrollo Humano*.

*y multilaterales para reestructurar y modernizar el sistema de tribunales de trabajo, el sistema continuó ineficiente(...) La deficiencia en el sistema judicial en general, la severa falta de jueces y personal competente, una gran acumulación de casos sin resolver, y la falta de la aplicación eficaz de los reglamentos de tribunales, contribuyen a la carencia de credibilidad y efectividad de los tribunales de trabajo”;*<sup>66</sup> lo anterior es sólo una muestra de la problemática en la aplicación de justicia laboral.

Otros aspectos a considerar es que a pesar de indicadores de crecimiento económico de los últimos cinco años, estos, como ha sido siempre, no se reflejan en mejoras de las condiciones y calidad de vida de los guatemaltecos, por el contrario, el crecimiento de la pobreza e indigencia crece, la debilidad en la recaudación tributaria no ha alcanzado la metas de un 12% como lo establecieron los Acuerdos de Paz, siendo siempre una base mínima para el cumplimiento de los Acuerdos y una readecuación presupuestaria para políticas sociales y la seguridad ciudadana.

Esta ausencia de crecimiento se suma a la tremenda contradicción de que en Guatemala se encuentra entre los países con mayores concentraciones de ingresos;<sup>67</sup> con una población rural estimada en un 61%, de la cual el 60% se dedica a actividades agrícolas en las condiciones ya descritas y donde se concentra el mayor porcentaje de habitantes con niveles de pobreza (72.2% en 2002), esto es un reflejo en una inequidad y exclusión social.

#### **4.0 Participación social. Incidencia en la transformación del sistema de relaciones laborales desde la autonomía del mercado**

No debemos olvidar el pasado reciente en el que Guatemala vivió un conflicto armado interno que polarizó y confrontó a la sociedad. A esto debe sumarse los efectos de la contra-revolución sufrida en 1947, que logró desarticular cualquier intento orgánico de sectores sociales; estos dos escenarios nos describen una ausente participación social, principalmente en materia laboral, sólo como un ejemplo, “...después del golpe de Estado de marzo de 1982, pocos fueron los sindicatos sobrevivientes; sus comités ejecutivos se encontraban desarticulados, en un ambiente de terror y zozobra, con un pa-

66 Embajada de Estados Unidos de Norte América. 2003. “Sección Guatemala”. En: *Informe sobre prácticas de Derechos Humanos en 2002*. Guatemala.

67 Trece de 111 países evaluados por PNUD en 2000. Op. cit. *Informe del Desarrollo Humano*.

*norama desolador en las relaciones laborales. A la vez, un sector privado, victorioso de una guerra con reencauzados pensamientos económicos del individualismo contra lo colectivo, social y humano. Toda esto sucedía en un contexto internacional que apoyaba las democracias formales imprescindibles para la implementación de los programas de ajuste estructural”.*<sup>68</sup>

Los años siguientes fueron adversos para el movimiento sindical, “*el ejército pone en marcha un vasto y estratégico operativo contrainsurgente con una brutalidad indescriptible, recuperando territorios ocupados por la guerrilla; ...el auge de las asociaciones solidaristas apoyadas, dirigidas y financiadas por las empresas con el propósito de crear organizaciones que debían de frenar el crecimiento y presencia del movimiento sindical; parcialidad de las autoridades del Estado para acallar cualquier brote de reivindicaciones laborales*”; con intimidaciones, secuestros y asesinatos a dirigentes sindicales y sociales, no con la intensidad de años anteriores, pero con el marco de una cultura del terror. Después de un recuento de las organizaciones sindicales existentes en esa época, se encontraban cifras que explicaban testimonialmente el nivel de represión.<sup>69</sup> De esas pocas organizaciones sobrevivientes que no tuvieron dirigentes secuestrados, asesinados o en el exilio, se reestructura a inicios de los años 80 el movimiento sindical guatemalteco.

Otros sectores no organizados en sindicatos como los trabajadores del campo, campesinos, indígenas y mujeres vivieron esa misma violencia, por eso la participación social y su incidencia en el sistema de relaciones laborales debe imprescindiblemente considerar ese contexto.

A pesar de la cultura del miedo, el sindicalismo guatemalteco ha podido tener escasos espacios de participación en donde ha tenido, en términos generales, poca incidencia en la construcción de políticas públicas que contrarresten la iniquidad social y las nuevas tendencias del mercado.

#### **4.1 Participación sindical en instancias para la construcción de la paz**

En los últimos veinte años, el movimiento sindical ha participado en innumerables espacios de concertación social, un antecedente lo encontramos a partir de los Acuerdos Políticos de la Cumbre Presidencial Esquipulas

---

68 Fuentes, Homero. 1998. “Guatemala: Futuro del sindicalismo, sindicalismo del futuro”, *Colección Materiales de Estudio y Trabajo*, No. 26, Fundación Friedrich Ebert, Guatemala. Página 47.

69 *Ibid.*, página 50.

II, de agosto de 1987, que propuso la constitución de instancias de diálogo para alcanzar la pacificación y democratización de Centro América. Esto permitió que el movimiento sindical, más por su legitimidad que por invitación, participara con propuestas que concluyeron los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996. Algunas de esas instancias fueron:

**Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) 1987-1990.** Es la primera experiencia en la búsqueda de consensos y el andamiaje para la participación activa después de años de silencio. Esta experiencia representa también una contribución para la transición hacia la democratización del país y propuestas para temas más urgentes, incluyendo la viabilidad de un proceso de negociación para el cese del enfrentamiento armado interno.

En 1990 se firmó la Declaración de Metepec en México. Las propuestas presentadas por el sector sindical en la reunión contenían: Derechos a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva; pleno cumplimiento con la Legislación Laboral, Seguridad Social, Equidad Social entre otras. El sector sindical que participó fue UNSITRAGUA, CGTG, CUSG, FESEBS Y FENASTEG, esa representación sindical elaboró y participó en reuniones programadas para los diálogos sectoriales. Los contenidos de la Declaración de Metepec formaron parte del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México, 1996).

**Foro Multisectorial (FMS) 1992-1993.** Se constituyó como resultado de las movilizaciones convocadas por organizaciones sindicales y algunos directores de los medios de comunicación que protestaban por la censura y pretendían mantener vigente el orden constitucional. Participaron partidos políticos, la Universidad de San Carlos, Asociación de Estudiantes Universitarios AEU y por parte de los sindicatos: UNSITRAGUA y FENASTEG.

**Instancia Nacional de Consenso (INC) 1993.** Donde participan importantes sectores de la sociedad guatemalteca que contribuyeron al establecimiento del Estado de Derecho a consecuencia del intento de golpe de Estado promovido por el Presidente Serrano Elías. Las organizaciones sindicales fueron: CGTG, CTC, CUSG, FESEBS, entre otras.

Uno de los resultados importantes fue el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno y la URNG (México, enero 1994), dando como resultado la constitución de la Asamblea de la Sociedad Civil ASC, que es la instancia que promueve propuestas de

Sociedad Civil para concluir con los Acuerdo de Paz en diciembre 1996. Las organizaciones que participaron de ese proceso son CGTG, UNSI-TRAGUA, CUSG, FESEBS y FENASTEG.

El Foro Multisectorial y la Asamblea convergieron positivamente en el retorno del Orden Constitucional respaldando la Candidatura del Licenciado Ramiro De León Carpio para que asumiera la Presidencia de la República en 1993, después del intento de golpe de Estado.

Estas instancias de diálogo y negociación concluyeron en el trascendental pacto social que son los Acuerdos de Paz. El movimiento sindical mantiene siempre en sus reivindicaciones el cumplimiento de los acuerdos y la implementación de las políticas públicas para su cumplimiento pero, en su mayoría no se han cumplido.

#### 4.2 Participación sindical en instancias de diálogo y propuestas a políticas públicas

**Concertación Social (1986).** Convocada por Presidente Vinicio Cerezo. Las mesas de discusión pretendían impulsar políticas públicas. El sector sindical sólo participó a través CGTG, el proceso se deslegitimó porque sirvió de distractor a los problemas políticos, económicos y sociales que el país vivía durante esos años.

Por el fracaso de las mesas de Concertación Social, el incremento al consumo de energía eléctrica, al costo de vida así como las presiones sociales que iban en aumento, el gobierno convoca al sector sindical a discutir sobre sus demandas.

Esto tuvo como resultado el histórico Acuerdo del 8 de marzo de 1988, que fue el primer acuerdo de políticas públicas que pretendía contribuir a crear las condiciones que propiciaran un auténtico desarrollo del proceso democrático en el cual las grandes mayorías a través de sus sectores organizados, participaron activamente en la solución de la problemática nacional en los campos económico, social, y político”,<sup>70</sup> las organizaciones sindicales que participaron fueron: UASP, FESEBS y STINDE.

---

70 “Histórico acuerdo entre trabajadores y gobierno”. 1988. En: *Diario de Centro América*, 10 de marzo, páginas 8-10.

Es importante señalar que dicho Acuerdo contenía cuatro premisas: diálogo multilateral para un acuerdo nacional; solución al problema energético; establecimiento de condiciones adecuadas para un despegue económico sostenido; y, cumplimiento del régimen de legalidad para todos los sectores, considerando las siguientes políticas en las áreas económica, social, energética, de derechos humanos y contra la corrupción administrativa.

Los contenidos en la política social incluían un importante ajuste salarial de Q.50.00 mínimo para los trabajadores del sector privado; promoción de convenios y pactos colectivos; revisión anual de los salarios de los trabajadores del Estado y la suspensión del incremento de la tarifa eléctrica regulándola con relación al consumo residencial y en beneficio de la mayoría de la población que tiene servicio eléctrico.

**Pacto Social (1991).** Convocado por el presidente Jorge Serrano. Fue una instancia de diálogo que no tuvo el respaldo de la sociedad civil, a pesar que definía las áreas de trabajo en políticas de corto y largo plazo donde se analizarían y respaldarían acuerdos como: incremento al salario mínimo y seguridad social entre otros. Se integraron comisiones de trabajo donde participó el sector privado a través del CACIF y por parte de los sindicatos la CUSG y CGTG.

**Mesas de Trabajo y Negociación (1993-1994).** Fueron propuestas por el Presidente Ramiro De León, para analizar las propuestas de reformas del Estado. En esta instancia, el movimiento sindical demostró capacidad propositiva, desafortunadamente, los representantes del gobierno no tuvieron el apoyo político y las mesas se disolvieron, la participación sindical estuvo representada por las federaciones y sindicatos de: CUSG, CGTG, UNSITRAGUA, FENASTEG y FESEBS.

**Encuentros de Actualización (1997).** Convocados por el Presidente Álvaro Arzú. Por primera vez participa la URNG en este tipo de espacio de diálogo social. Los Encuentros pretendían analizar las propuestas del Ejecutivo para la modernización del Estado. Los resultados fueron similares a las otras experiencias, las organizaciones que participaron fueron FENASTEG, FESEBS y los sindicatos de médicos y trabajadores del IGSS.

La participación del movimiento sindical fue clave en los Encuentros de Actualización, su presencia en la discusión de la inminente privatización del Instituto de Seguridad Social fue crucial al presentar propuestas técnicas, económica y políticamente bien fundamentadas para la no privatización. Después de los fuertes debates y la integración de una comisión para analizar las propuestas, el gobierno públicamente desistió de su pretensión de

reformular el régimen de previsión social. Es importante señalar que como resultado de esa victoria temporal, varias organizaciones sindicales han elaborado propuestas de reforma a la Ley Orgánica del Seguro Social.

**Diálogo Abierto del Sector Laboral en un Entorno de Libre Competencia y Consolidación de la Paz (1999).** En el que se elaboró una propuesta por parte de varias organizaciones sindicales que aspiraban consensuar con el gobierno y sector privado, lamentablemente no se concretó pero si permitió elaborar una propuesta para el plan de gobierno 2000-2004 que contenía lineamientos de empleo, educación, participación social y vigencia de un Estado de Derecho.

**Políticas de Estado para hacer realidad la Legislación y Convenios Internacionales de Trabajo (1999).** Propuesta de las organizaciones sindicales integradas en UGT, la cual fue presentada a los candidatos presidenciales, contenía propuestas a empleo, capacitación, libertad sindical y negociación colectiva, seguridad social y justicia laboral.

**Futuro de los y las Trabajadoras: Empleo, Salarios, cumplimiento de los Acuerdos de Paz como proyecto de Nación (1999).** Presentada por las organizaciones sindicales UASP, FESTRAS y FESEBS a los candidatos presidenciales. Contenía propuestas a políticas públicas en legislación laboral, capacitación para y en el trabajo, erradicación del trabajo infantil, fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, libertad sindical, negociación colectiva y seguridad social.

**Pacto de Gobernabilidad (2000).** Propuesta del Presidente Alfonso Portillo en la que el movimiento sindical aceptó participar con el compromiso de agendas definidas, pero el gobierno de Alfonso Portillo nunca convocó.

**Mesa de Trabajo y Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (2000).** El movimiento sindical participó en la elaboración de propuestas a reformas del sistema tributario las cuales concluyeron en junio 2000 en el **Acuerdo político para el financiamiento de la Paz, el desarrollo y la democracia en Guatemala.** La participación sindical fue a través de UASP, CNTP y UGT. Actualmente, UGT tiene una participación en la evaluación y nuevas propuestas de otra reforma fiscal.

**Foro Guatemala (2001).** Es constituido como resultado de la situación de ingobernabilidad y desconfianza en el uso de recursos del Estado. El Foro Guatemala adquiere mayor incidencia pública al presentar el sector privado

representando por CACIF en septiembre 2001 “Guatemala, Plan de Desarrollo Económico y Social” donde invitan a un diálogo al gobierno y otros sectores de la sociedad civil. Surge como una iniciativa de los Rectores de las Universidades del país, con la convocatoria a un diálogo nacional a través de consultas intersectoriales donde UGT participa como sector laboral.

### 4.3 Otros acuerdos importantes de participación sindical

En 1989 el movimiento sindical presentó al gobierno una propuesta de iniciativa de ley de previsión económico-social, la que fue aprobada por el Congreso de la República mediante el **Decreto 57-90, Ley de Compensación Económica por tiempo de Servicio**. En la historia de las relaciones laborales, esta Ley es quizá la única propuesta de política laboral consensuada por varias organizaciones sindicales que se convierte en ley de aplicación general para todos los trabajadores asalariados.

Fue una ley positiva, como consecuencia de la fuerte resistencia del sector privado que obligó al gobierno y a los partidos políticos representados en el Congreso a abrogarla en sesión plenaria con carácter de Urgencia Nacional aprobando, en su defecto el **Decreto 42-92, Ley de Bonificación Anual Bono 14**.

En 1994 se concreta el **Acuerdo Básico para la Modernización de la Caficultura** entre el Consejo Nacional Unitario de Trabajadores CNUT<sup>71</sup> y ANACAFE. Este fue el segundo acuerdo sectorial, pero tiene una tremenda relevancia porque se suscribió con uno de los sectores económicos más importantes, cuyo alcance permitió una negociación sectorial para el campo, las cuales incluían mejoras salariales, libertad sindical y negociación colectiva. Su vigencia y alcance fue limitado por la falta de voluntad de ANACAFE y las diversas confrontaciones entre organizaciones sindicales del campo con grupos campesinos organizados en CNOC.

Sin deslegitimar las diferentes instancias de participación y elaboración de propuestas podemos señalar tres trascendentales e importantes en su momento. La primera, la Ley de compensación por tiempo de servicio que fue efectivamente la única propuesta consensuada por el movimiento sindical

---

71 CNUT fue una instancia de unidad sindical integrada por: CTC, CGTG, CUSG, FENATRAM y FENASSEP.

que se convierte en ley. La segunda, el Acuerdo Básico para la modernización de la caficultura, el cual permitió al movimiento sindical concertar con el sector económico que ha orientado las políticas económicas de Guatemala; y, el tercero, la propuesta de reforma integral al Seguro Social.

Es de recordar que el movimiento sindical tiene representación en otras instancias del Estado, muchas veces desaprovechadas por la falta de propuestas, preparación técnica de los dirigentes sindicales que participan en cada una de ellas, débil correlación de fuerza en la integración de las juntas directivas o por la ausencia de alianzas estratégicas.

El movimiento sindical participa en otras instancias de concertación social donde presenta propuestas, no sólo para legitimar su presencia como actor social sino contribuir a la construcción a la transición hacia la democracia funcional y participativa y a la consolidación del proceso de paz.

#### **4.4 Propuestas de reformas a la legislación laboral**

El movimiento sindical permanentemente ha presentado propuesta a reformas a la legislación laboral, ya sea de manera directa a los facultados de presentar iniciativas de Ley, por la vía de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales o por reacciones a las discusiones en el Congreso de la República ante inminentes reformas.

En mayo de 2003, el Gobierno anterior presentó al Congreso de la República cuatro iniciativas de reformas a la legislación laboral proponiendo modificaciones y nuevos artículos al Código de Trabajo referentes a trabajadores no guatemaltecos, trabajo infantil y sus peores formas de trabajo, acoso y hostigamiento sexual, discriminación, indemnización universal y aspectos procesales.

Estas propuestas fueron presentadas por el Ministro de Trabajo en diferentes foros internacionales, principalmente en las Conferencias de la Organización Internacional de Trabajo y en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; los empleadores y sindicatos manifestaron su posición en contra por el procedimiento utilizado por el Ministerio de Trabajo. A su vez el movimiento sindical también manifestó su desacuerdo en algunos contenidos presentando al Congreso de la República en octubre 2003, una propuesta a la iniciativa que contiene reformas a los artículos 78, 83 y 86 del Código de Trabajo.

La coyuntura política de los últimos dos años no permitió avances en la promulgación de las reformas propuesta por el Ejecutivo; recientemente, las Comisiones de Trabajo, Previsión Social, Seguridad Social y de Legislación a puntos constitucionales del Congreso de la República, propusieron suspender el debate en tercera lectura y su aprobación por artículos, el cual fue aceptado por el Pleno de los Parlamentarios, esto permitió enviar de manera simbólica a la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo para que en esa instancia consensúe una propuestas de reforma y se presenta como una nueva iniciativa de ley respaldada por los actores claves.

Ahora con esa saludable decisión, el movimiento sindical tendrá de nuevo el reto de presentar propuestas que se ajusten al “ordenamiento jurídico laboral a efecto de responder a los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado de Guatemala mediante los Acuerdos de Paz, los tratados y convenios internacionales atinentes a la materia ratificados ante la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>72</sup> y que no sólo se ajusten a las tendencias del mercado internacional que ha presionado y modificado las condiciones laborales, sino por el contrario, responda a garantizar, respetar y desarrollar los derechos de los y las trabajadoras.

#### 4.5 Otras propuestas a reformas a la legislación laboral

En junio de 2001, organizaciones e instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales de mujeres y de derechos humanos presentaron propuestas para reformar el Código de Trabajo. La importancia de esas reformas incorpora la perspectiva de género, eliminando en varios artículos la discriminación de género, reivindica demandas de las mujeres trabajadoras y propone una readecuación de la legislación laboral a los tratados, convenciones y convenios de trabajo ratificados por el Estado guatemalteco.

Los contenidos de la propuesta además de reformar el cuarto considerando del Código de Trabajo, en su literal g), proponen adicionar y modificar artículos en los temas: igualdad de salarios; derechos de trabajadoras y sus familias; reglamentación para prevenir y sancionar el acoso y hostigamiento sexual; trabajo en la agricultura, prestaciones laborales; daños y perjuicios; trabajo en condiciones especiales; trabajo en casas particulares; reconocimiento social, maternidad y paternidad responsable e igualdad en el trabajo.

---

72 Propuesta a Iniciativa Número 2858, presentada por las organizaciones sindicales: UNSITRAGUA, UGT y CNSP, el 7 de octubre al Congreso de la República.

La trascendencia de esa propuesta tuvo efectos en los contenidos de la propuesta presentada en mayo 2002 por el Ejecutivo.

**La Asociación Centro de Apoyo para las Trabajadoras de Casa Particular (CENTRACAP).** Acompañó la propuesta anteriormente comentada y presentó en marzo 2004 a la Comisión de Trabajo, Previsión Social del Congreso de la República una nueva propuesta a reformas del Código de Trabajo, principalmente a sus artículos 162 y 164, donde reivindica el salario para las trabajadoras de casas particulares.

**La Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC).** Presentó en 2002 su propuesta de Desarrollo Rural, la que contiene entre su Plataforma Política, en su Política Social, propuestas a reformas integrales para los y las trabajadoras del campo en sus derechos a la Seguridad Social y Laboral.

Los contenidos de la propuesta en Seguridad Social demandó reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social, incorporando un representante de CNOC en su Junta Directiva, la autonomía política y económica del IGSS, extensión de cobertura con programas de protección a los y las trabajadoras del campo y prestaciones económicas ajustadas a la realidad de los ingresos salariales.

En materia laboral, la propuesta contempla la eliminación de toda forma de explotación laboral infantil; irrenunciabilidad de los derechos laborales; igualdad de salarios, eliminación de cualquier forma de pago por especie; no discriminación, vivienda digna para los trabajadores migrantes; jornadas laborales acordes a la normativa internacional; estabilidad laboral, principalmente para las trabajadoras en su prestación de maternidad; seguridad ocupacional con énfasis en el uso y manejo de plaguicidas; políticas de empleo, capacitación profesional, recreación e información de los derechos laborales en los distintos idiomas; garantías para una mayor coercitividad del Ministerio de Trabajo; y, la creación de dependencias específicas de trabajo del Ministerio Público para tutelar los derechos de los y las trabajadoras del campo.

En el marco del presente estudio, las propuestas a reformas de la legislación laboral que cuestionan a la pretensión de legislar laboralmente desde el contexto del mercado, son las presentadas por las organizaciones de mujeres y derechos humanos y las contenidas en la Plataforma Agraria, es lamentable señalar que el movimiento sindical guatemalteco no ha vi-

sualizados los cambios sustanciales en las relaciones laborales y que las reformas del 2001 se ajustaron a las tendencias del mercado y no a las demandas del contexto de las relaciones laborales.

En contraposición a las propuestas de organizaciones sociales, el sector privado representado por el **Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)**, presentó en el 2000 su propuesta de estrategia de desarrollo: **Guatemala, Plan de Desarrollo Económico y Social, visión y propuesta del sector privado organizado 2000**, cuyos contenidos indudablemente responden a la globalización económica y la inserción de Guatemala al comercio internacional.

La propuesta sugiere “...políticas encaminadas a conformar y asegurar climas favorables de democracia, seguridad, productividad, equidad y modernización institucional, que promuevan el desarrollo económico y social dentro de un contexto de preservación del medio ambiente y de inserción del país en el proceso de globalización”.<sup>73</sup> Asimismo, en los contenidos de sus políticas macroeconómicas desarrolla su política de empleo donde describe “si existe alguna actividad profundamente impactada a los cambios globales es justamente la del mercado de trabajo”,<sup>74</sup> con ese escenario desarrolla su política de empleo considerando cuatro grandes ejes para el desarrollo del mercado laboral: modificaciones a la legislación laboral; sistema de formación profesional, red de protección social; y, esquema de retiro y *pensionamiento*.

En el primer eje, reformas a la legislación laboral, fundamentan futuras reformas por considerar la legislación basada en un “...antiguo sistema de relaciones de producción convencionales, caracterizadas por una economía cerrada, trabajadores en línea con horarios establecidos..., ...privilegian las relaciones conflictivas y reivindicatorias, que desplegaban una interpretación ideológica de las relaciones entre capital y trabajo y por último, una sobre regulación”; continúan justificando una futura reformas “...que permita rescatar la autonomía de la voluntad de las partes y que sobre la base del consenso y el respeto, se puedan pactar libremente las condiciones laborales, que permitan a unos y a otros satisfacer sus necesidades e intereses”.<sup>75</sup>

---

73 CACIF. 2000. *Plan de desarrollo económico y social, visión y propuesta del sector Privado Organizado*. Guatemala. Página 9.

74 *Ibidem*, página 41.

75 *Ibidem*, página 42.

En este marco de conceptos, el sector privado describe sus líneas ideológicas y estratégicas, las concretiza y defiende en los diferentes escenarios en donde encuentra contrapartes débiles y recurrentemente sin propuestas.

**El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).** Organización que contribuye al pensamiento en el sector privado, describe en sus diferentes informes o investigaciones con relación al tema laboral, el mismo concepto con relación a la rigidez del Código de Trabajo que es contrario a la competitividad de las empresas. En uno de sus informes la Agenda Nacional de Negocios, anota su posición en relación a los salarios, indicando que además de la discrecionalidad por la manera de fijación de salarios mínimos en los últimos años, estos no son acordes con la productividad de la fuerza laboral, tampoco hay concordancia con la interpretación de la legislación por parte de Inspectores de Trabajo, y existe demora en resolver las demandas laborales por parte de los juzgados de trabajo.

#### 4.6 Propuesta del Gobierno que corresponde al contexto de la globalización

Recientemente, en agosto de 2004, el gobierno presentó a la sociedad guatemalteca y organismos internacionales su **Plan de Reactivación Económica y Social 2004-2005, “Vamos Guatemala”**,<sup>76</sup> en el que describe las áreas de acción, componentes estratégicos, visión y objetivos y el contexto que justifican el Plan. En sus áreas de acción: gestión macroeconómica; protección social, educación, creación de capacidades; y, participación social. Existe un gran vacío al no aparecer los componentes del mercado laboral, empleos y su adecuada protección social.

Es preocupante que el actual Gobierno, por lo menos en su propuesta de Plan de Reactivación Económica y Social, no considere la importancia del empleo, su regulación y desarrollo como parte de la reactivación económica y social.

#### 4.7 Consideraciones a la autonomía del mercado

Por los escenarios antes descritos, el movimiento sindical guatemalteco como actor social y representante de los y las trabajadoras intrínsecamente vinculadas al mercado no han podido tener incidencia en las políticas macroeconómicas.

---

76 En el momento de concluir el presente estudio, no se tenía la versión oficial del *Plan de Reactivación Económica y Social 2004-2005*, sólo se contó con la documentación entregada el 11 de agosto de 2004 en diseño de presentación PowerPoint.

Por el contrario, como se enunció anteriormente, han respondido dos sectores, el primero: los grupos de mujeres quienes si han presentado propuestas de cambio fundamentadas a la histórica discriminación de oportunidades en el empleo, garantías de protección y desarrollo con equidad; y, el segundo, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas CNOC, con propuestas que desafían las tendencias del mercado y la estructura de poder económico de Guatemala, principalmente de quienes han orientado el desarrollo económico del país. Sus señalamientos de desarrollo rural y reforma cafetalera contemplan una diversidad de demandas históricas, que si bien es cierto, no son contrarias a la mundialización de la economía, por el contrario, las reconocen, pero a la vez demandan una inclusión con participación real del sector indígena y campesino de Guatemala.

Si como corresponde, incluimos los Tratados Comerciales como un componente más en el escenario del mercado, encontramos que el firmado por los Ministros de Economía de la América Central y ahora República Dominicana, respondió a la lógica del capital internacional y su comercialización, pero no reconoció las asimetrías de los países entre si, ni mucho menos con los Estado Unidos, lo que nos hará más vulnerables, no sólo en los futuros intercambios comerciales e inversión sino también limitará al país a una mayor dependencia que agudizará la inequidad social.

El Tratado incluye un capítulo laboral el cual reconoce la formalidad del Derecho Laboral y sus posibles reformas bajo la premisa de ajustarse a los compromisos internacionales en materia laboral adquiridos por el Estado. Comparándolo con la realidad, nos demuestra la debilidad del Estado de Derecho, la ausente cultura de cumplimiento de los derechos laborales y las debilidades estructurales en las instituciones que deben velar y garantizar los derechos laborales. Esto pronostica que ante un movimiento sindical débil por las razones expuestas, habrá futuros niveles de conflictividad laboral, crecimiento de la informalidad e incremento de la pobreza e indigencia.

## **5.0 Estrategias del movimiento sindical para conservar sus derechos y adaptarse a las constantes transformaciones económicas y laborales**

Reafirmando que el movimiento es un actor social vinculado implícitamente en las relaciones laborales debemos entonces considerar dos importantes dimensiones: la primera que señala al sindicalismo como la organización de y para los y las trabajadoras y que acompaña el desarrollo social a través de

la negociación colectiva; la segunda, determina al sindicalismo como actor político, activo no pasivo en la construcción de políticas públicas y fortalecimiento del Estado de Derecho.

Para el caso de Guatemala, la democracia formal nos garantiza que los y las trabajadoras nos podemos organizar “*conforme a principios de justicia social*”<sup>77</sup> y garantiza la irrenunciabilidad de los derechos laborales y la susceptibilidad de superarlos a través de la “*negociación colectiva*” que el Estado fomentará y protegerá.<sup>78</sup> Por su parte, el Código de Trabajo regula la negociación colectiva por medio de Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo, considerándolos como Ley Profesional;<sup>79</sup> por lo tanto, el derecho a la libertad sindical debe sustentarse en el pleno ejercicio de su derecho de la negociación colectiva.

La negociación colectiva, además de ser un derecho humano fundamental, como elemento esencial y complementario de la libertad sindical debe ser el ejercicio concreto por excelencia utilizado por los actores de las relaciones laborales, quienes a través del diálogo armonizarán objetivos comunes con intereses distintos con el fin imprescindible de alcanzar la equidad; debe ser, un contrato social y una práctica permanente.

La primera dimensión, dista mucho de la realidad. Como ya hemos descrito, el movimiento sindical guatemalteco ha sido un sector duramente reprimido cuyos efectos todavía son perceptibles, y evidencia una pobreza en negociación colectiva. Si analizamos la negociación colectiva a través de los pactos colectivos podemos encontrar que en los últimos siete años y medio únicamente se han suscrito 211 pactos colectivos homologados. Si profundizamos más podremos constatar que hay un promedio de 28 sindicatos que son los que mantienen una frecuencia de negociaciones colectivas durante ese período de tiempo; y si hacemos más frustrante el análisis, encontramos en los contenidos de esos pactos colectivos, poco desarrollo en las prestaciones sociolaborales y principalmente en las prestaciones que fortalecen las políticas sindicales.

En la segunda dimensión, como también ya se describió, el movimiento sindical ha sido actor importante en instancias de diálogo, en muchas de

---

77 Artículo 101, Constitución Política de la República.

78 Artículo 106, Constitución Política de la República.

79 Artículo 49, Código de Trabajo.

ellas con propuestas bien estructuradas pero al final con poca incidencia en políticas públicas o acciones para detener las estrategias del capital internacional que lentamente está regulando las relaciones laborales.

Parte de los retos permanentes del movimiento sindical guatemalteco es su propia supervivencia ante los constantes conflictos laborales, la formación como parte de su política sindical que afecta directamente en la renovación de cuadros directivos y el desmantelamiento a baja intensidad de la membresía sindical; a esto se suma que los nuevos sindicatos en Guatemala se constituyen en el sector de la economía informal,<sup>80</sup> porque corresponde a la realidad del empleo y quienes no desarrollan la negociación colectiva como sí lo hacen los sindicatos de trabajadores asalariados.

Una de las estrategias del movimiento sindical para conservar y desarrollar sus derechos ha sido a través de procesos de unidad de acción donde las organizaciones sindicales que conforman esas instancias unitarias han estado presentes de manera activa en los diferentes iniciativas o espacios de diálogo pero su punto débil será siendo su poco desarrollo de la negociación colectiva a través de pactos colectivos.

## **6.0 Escenarios futuros de las reformas laborales, aliados potenciales para la acción conjunta**

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, presentó en el 2003 una propuesta de reforma al Código de Trabajo, complementariamente el sector privado argumentó y justificó una reforma para ajustar la normativa al contexto de la competitividad en el comercio internacional.

En ese sentido, existe un escenario positivo si consideramos que el Congreso de la República esperará una propuesta consensuada de reformas al Código de Trabajo por parte de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo. También hay que considerar que el movimiento sindical, organizaciones de mujeres y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas han elaborado desde hace varios años propuestas de

---

80 Pendiente de confirmar esa información, porque hay dificultades en el Departamento Nacional de Protección de los Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pero la tendencia en los últimos años ha sido de un porcentaje mayor del 60% de sindicatos de trabajadores independientes.

posibles reformas a la legislación laboral, esto puede permitir una respuesta si se concretan alianzas estratégicas entre estas organizaciones para participar de manera adecuada en una próxima discusión y negociación.

Los desafíos serán permanentes, primero si efectivamente existe la voluntad política de los actores tradicionales (empleadores, sindicatos y gobierno) para negociar y consensuar una propuesta; segundo, si el movimiento sindical concretiza una alianza estratégica con otras organizaciones; tercero, respetar los consensos por parte de los actores, principalmente por los congresistas.

Existen también otras posibles reformas, una a la Ley Orgánica del Seguro Social y la otra al Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP). En ese sentido el movimiento sindical debe realizar y fortalecer alianzas con instituciones y organizaciones vinculadas a los beneficios sociales para elaborar estrategias comunes que permitan una sólida defensa a los pocos derechos sociales.

Indudablemente los potenciales aliados del movimiento sindical en esta coyuntura son las organizaciones de mujeres, CNOG. A estas se pueden sumar organizaciones de derechos humanos y organizaciones internacionales interesadas en continuar observando el estado de cumplimiento de los derechos laborales en Guatemala.

A pesar de lo anterior, otro desafío para el movimiento sindical es elaborar una visión estratégica a mediano y corto plazo en un contexto adverso; con una frágil unidad de acción, un gobierno que no demuestra voluntad en desarrollar una política social que parta de las garantías que debe tener el trabajo. Hay que contemplar la deficiencia en los operadores de justicia que alimentan la impunidad laboral, la conflictividad laboral, un sector privado fortalecido por su contubernio con el gobierno, así como la ausencia de diálogo y tolerancia por parte de los actores para resolver los conflictos laborales.

## 7.0 Conclusiones

Para enfrentar esta multiplicidad de retos y desafíos y teniendo presente el contexto, se hace imprescindible el fortalecimiento del movimiento sindical en tres pilares fundamentales: organización, capacitación y formación para poder incidir en políticas públicas. El fortalecimiento de la capacidad organizativa parte del reconocimiento de la realidad de las

relaciones laborales y de nuevas tendencias en el mundo del trabajo y el desarrollo de nuevas estrategias de organización; mientras que la capacitación y formación es parte de la política sindical para facilitar la renovación de cuadros y profesionalización de la dirigencia.

Para esto deberá desarrollar o fortalecer programas de educación que acompañen a la capacitación y formación integral porque uno de los grandes retos en la capacitación y formación es pasar de actividades coyunturales a programas que van dirigidos al fortalecimiento integral del sindicato.

En los escenarios descritos por el estudio encontramos importantes espacios donde la presencia del movimiento sindical puede incidir de manera inmediata a mediano o largo plazo, pero el sindicalismo debe reconocer que no puede hacerlo solo, sino que necesita planificación y de aliados estratégicos que ahora son visibles en el contexto como organizaciones del campo, mujeres, derechos humanos.

Es importante, entonces, la reflexión interna del movimiento sindical para aprovechar objetivamente los espacios donde tiene representación como la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo, IGSS, INTECAP, IRTRA, y el Consejo de Desarrollo.

## 8.0 Bibliografía

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Agenda Regional de Negocios. 2003. *Obstáculos que enfrentan los empresarios exportadores de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Guatemala.

Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. 2003. *La Justicia Laboral: un desafío para Guatemala*. Primera edición. Guatemala: Magna Terra Editores.

Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). 2000. *Guatemala Plan de Desarrollo Económico Social: Visión y Propuesta del Sector Privado Organizado 2000*. Guatemala.

Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). 2002. *Propuestas de Desarrollo Rural*. Guatemala.

Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Promoción de la Microempresa Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala (PROMOCAP), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Dialogo Económico No. 1. 2001. *Problemas Estructurales para el Desarrollo Económico de Guatemala*. Primera edición. Guatemala: Litografía Impresa.

Ministerio de Economía. 2004. *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: Un mundo de oportunidades para Guatemala, Respuestas a Preguntas Frecuentes*. Guatemala.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Departamento de Mujer Trabajadora. 2002. *Propuesta de Reformas al Código de Trabajo de Guatemala Decreto 14-41 del Congreso de la Republica por: Organizaciones de Mujeres y de Derechos Humanos*. Versión popular. Guatemala.

Plataforma Agraria. 2002. *Reforma cafetalera: ante la crisis económica mayor pobreza y hambre en el campo*. Guatemala.

Organización Internacional del Trabajo. 2003. *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales*. Primera edición. San José, Costa Rica.

Sistemas de Naciones Unidas en Guatemala. *Guatemala: Una agenda para el Desarrollo Humano 2003. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: Editorial Sur.

## Documentos

S.F. Congreso de la República de Guatemala, Dirección Legislativa, Registro de Dictámenes Favorables, 2855, 2856, 2857, 2858. Guatemala, 1 de octubre 2003.

S.F. Propuesta de Reforma al Código de Trabajo de Guatemala: por organizaciones e instituciones públicas y no gubernamentales de mujeres y de Derechos Humanos. Guatemala, julio 2001.

S.F. Vamos Guatemala: Plan de Reactivación Económica y Social 2004-2005. Guatemala, agosto 2004



# RELACIONES LABORALES, REFORMA DEL ESTADO Y SINDICATOS EN HONDURAS

Napoleón Morazán San Martín

## 1.0 Introducción

En Honduras, no había normas jurídicas que regularan el trabajo en ninguna de las empresas existentes, antes de 1954, año en el que se desarrolla la gran huelga de los trabajadores de la transnacional bananera United Fruit Co. Con esta huelga se logra el reconocimiento del sindicato como legítimo representante de los trabajadores ante las empresas y se elimina la resistencia de la transnacional para que el país tuviese un cuerpo legal que regulara las relaciones laborales. Anteriormente las relaciones de trabajo se concertaban entre los patronos y los empresarios y como es lógico, eran los patronos los que generalmente fijaban las reglas para el desarrollo de los trabajos a desempeñar.

A partir del triunfo de la huelga, entre 1955 y 1958, diversos gobiernos aprobaron consecutivamente, ocho regulaciones laborales en áreas como: *Garantías del Trabajo, Mediación, Conciliación y Arbitraje, Organizaciones Sindicales; Convenios Colectivos; Contratación Individual del Trabajo; Trabajo Ferrocarrilero; Días Feriado.*

En 1959, el Código del Trabajo contenido en el Decreto Legislativo 189 del 19 de mayo, deroga todas las normas legales anteriores y se convierte en el único cuerpo jurídico para regular las relaciones laborales en el país. No obstante, desde su aprobación hasta el año 1993, el Código del Trabajo ha sido objeto de varios cambios que incluyen adiciones e interpretaciones, referidas en su mayor parte, a cuestiones de procedimientos y ampliación de derechos. En su conjunto, los cambios al Código del Trabajo en el período incluyen nueve interpretaciones; dos ratificaciones; una aprobación reglamentaria; diez reformas y cuatro adiciones.

En total son veintiséis anexos que han sido consensuados entre las organizaciones sindicales, el gobierno y la empresa privada. Su aprobación no ha motivado ningún tipo de conflicto entre las partes. Es decir, el movimiento sindical no se opuso a tales cambios, adiciones o interpretaciones por cuanto las mismas mejoraron los derechos de los trabajadores y las relaciones laborales entre patronos y trabajadores.

Desde 1993 hasta el 2004, no se ha aprobado ningún decreto que cambie, interprete, modifique o adicione artículos del Código del Trabajo. Las razones son diversas, una de ellas, el papel del movimiento sindical hondureño como referente social relevante en el proceso de consenso de las transformaciones en el mundo del trabajo. Históricamente, sin abandonar la lucha reivindicativa en defensa de los intereses de sus afiliados y afiliadas en Honduras, el movimiento sindical ha jugado un papel de primera línea en la consolidación de las instituciones políticas del Estado, en el fortalecimiento de la democracia, en el logro de un desarrollo armónico de las relaciones laborales frente a los empresarios del sector privado o del público. El movimiento sindical de Honduras trascendió su típica acción reivindicativa y en diferentes momentos se involucró como actor principal en la búsqueda de soluciones a momentos de crisis. Por ello, ni el gobierno ni la empresa privada ha impulsado reformas a la legislación laboral sin contar con la aprobación del movimiento sindical.

## 2.0 Transformaciones políticas y económicas

### 2.1 Transformaciones políticas

En el marco de una concentración para conmemorar el Día del Trabajo realizada en la ciudad de El Progreso, el 1° de mayo de 1954 se declaró la huelga general de los trabajadores de la Tela RR Co. Para el 5 de mayo, la huelga se había extendido a todos los planteles de trabajo de la compañía bananera y más de 25,000 obreros se habían sumado a ella. Para el 11 de mayo, los huelguistas presentaron a la gerencia de la Compañía un pliego de peticiones que contenía demandas de aspecto salarial, de salud, educación, de relaciones y jornadas de trabajo, pero la demanda más novedosa fue la que planteó el reconocimiento y el respeto al sindicato, su independencia patronal y estatal y la inmovilidad de sus dirigentes. Esta petición se presenta por primera vez a la compañía bananera y da a la huelga un carácter especial. Después de 69 días de huelga, se firmó el convenio que puso fin al conflicto en Tegucigalpa el 9 de julio de 1954.

La huelga bananera más allá de las conquistas de carácter laboral para los trabajadores de la empresa, tuvo grandes consecuencias de carácter político y social. Por medio de la huelga la empresa bananera otorgó a los trabajadores de manera tácita el derecho a organizar el sindicato. Por otro lado, al romperse la barrera que significaba la posición política de la Tela RR Co., el Estado Hondureño recupera el derecho de emitir leyes laborales. Sin lugar a dudas el mayor logro de la huelga bananera de 1954 fue abrir paso a la organización de los trabajadores de Honduras en sindicatos, para llegar a constituirse años más tarde, en el poderoso movimiento sindical. Es decir, desde antes de la huelga de 1954 la organización sindical de Honduras se vio fuertemente influenciada por las posiciones político/ideológicas internacionales. Después de ese año y durante el largo período de la “guerra fría” la lucha ideológica separó al movimiento sindical y lo llevó a mantener una permanente confrontación; sin embargo, es importante destacar que esta confrontación generó una dinámica competitiva cuyos resultados fueron la creación de una gran cantidad de sindicatos, su fortalecimiento y su participación en los acontecimientos políticos y sociales del país.

No obstante, si bien es cierto que la huelga bananera abrió el camino para la organización de los trabajadores en sindicatos, no debe desconocerse la influencia que en tal proceso tuvo la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) que para ese entonces se encontraba influenciada por la AFL-CIO. A través del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre, IADSL, se desarrolló un amplio proceso de formación de líderes sindicales que promovieron la organización de sindicatos todos ellos seguidores de la posición política sustentada por la ORIT.

Paralelamente a la formación de tales sindicatos, se organizaron otros que respondían a las posiciones de un sindicalismo clasista fuertemente influenciado por las posiciones políticas de la izquierda representada en el Partido Comunista de Honduras PCH, quienes mantuvieron un profundo antagonismo y permanente confrontación con los sindicatos influenciados por la ORIT. Posteriormente, desde inicios de la década de los sesenta se empezaron a organizar sindicatos de marcada orientación Social Cristiana que se afiliaron a la Confederación Latino Americana de Trabajadores, CLAT.

En marzo de 1969, como resultado de un proceso electoral municipal-nacional caracterizado por “*la violencia, la intimidación, el fraude y la imposición*”, la CTH en carta pública dirigida al Presidente de la República,

dejó constancia de su protesta ante el acto eleccionario considerado una burla al electorado hondureño. La CTH hizo público su “Llamamiento del Sindicalismo a la Consciencia Nacional” en el cual planteó:

- El establecimiento del régimen del Servicio Civil.
- La erradicación del monopolio electoral.
- La implantación de la carrera judicial y la depuración del poder judicial.
- La ejecución de una reforma tributaria que hiciera efectiva una mejor distribución de la riqueza nacional.
- La ejecución de una política de control de inversiones extranjeras.
- El respeto a la libertad de la organización sindical.
- El impulso a una verdadera Reforma Agraria.
- La consulta a las organizaciones representativas de los diferentes sectores de la población para definir la política general y el sistema de planificación.

La CTH inició una serie de acercamientos con los Partidos Políticos y las fuerzas vivas de la sociedad para llevar adelante el “Llamamiento”, pero este proceso de diálogo se vio interrumpido por la guerra que se desató entre Honduras y El Salvador en julio de 1969. Finalizada la confrontación bélica, la CTH entregó al Presidente de la República, un documento denominado “Planteamiento Patriótico” en el que se recogían aspectos fundamentales del “Llamamiento” y se reiteraba la necesidad de proporcionar al pueblo hondureño plenas garantías electorales, completa libertad y estricto apego a la Constitución y las Leyes.

A partir del llamamiento lanzado por la CTH se configuró un movimiento unitario que reunió en un solo frente al Consejo Hondureño de la Empresa Privada COHEP, a estudiantes universitarios, a partidos políticos emergentes y a uno de los partidos tradicionales. Esta iniciativa provocó la elaboración de un Plan Político de Unidad Nacional, también conocido como “El Pacto de Unidad Nacional” que en 1971 fue convenido por los dos grandes partidos históricos del país, el Liberal y el Nacional, dando lugar a elecciones en el que fuera electo el Abogado Ramón Ernesto Cruz del Partido Nacional; un día antes de tales elecciones, los dos partidos tradicionales suscribieron en secreto lo que se dio en llamar “El Pactito” por

medio del cual los dos partidos acordaron distribuirse matemáticamente y con criterio sectario los principales puestos de la administración del Estado. Con ello, el Plan Político de Unidad Nacional impulsado por la CTH, el COHEP y otras fuerzas vivas del país, quedó condenado al fracaso.

El doctor Ramón Ernesto Cruz en su condición de gobernante no pudo dar cumplimiento al Plan Político. Uno de los aspectos más negativos de su gobierno fue la no aplicación de las medidas conducentes a ejecutar una verdadera Reforma Agraria que constituía una de las demandas fundamentales de la CTH y de la Asociación Nacional de Campesinos ANACH. Las organizaciones que impulsaban el Plan Político de Unidad Nacional, la CTH y el COHEP realizaron diversas acciones de evaluación y denuncia a lo que ocurría. La CTH hizo público un documento en el que demandaba al Gobierno y a los Partidos Políticos a dar cumplimiento a los ejes centrales de Pacto de Unidad.

En abril de 1985 la CTH, la CGT con todas sus organizaciones federadas más la Central Nacional de Trabajadores del Campo CNTC y la Federación de Cooperativas para la Reforma Agraria de Honduras, FECORAH, elevaron ante los partidos políticos y ante la opinión nacional el planteamiento denominado “Posición del Movimiento Obrero y Campesino ante la actual crisis que vive el país”. A partir de ese momento y durante siete semanas consecutivas, la dirigencia sindical y campesina lideró un largo proceso de negociación y de presión para encontrar una solución a la crisis política que vivía el país. La dirigencia obrera y campesina convocó a una huelga general a la cual no se oponía la empresa y la que debería iniciarse antes del 21 de mayo.

En una larga reunión de negociación celebrada el 2 de mayo se logró la aprobación de lo que se dio en llamar “El Acta de Compromiso” mediante la cual, entre otras cosas, se celebrarían simultáneamente elecciones internas y generales el 24 de noviembre de 1985. El Presidente de la República sería el candidato más votado del partido político que obtuviera la mayoría de los votos. Como consecuencia de la aplicación de esta opción B, resultó electo el ingeniero José Azcona del Hoyo, el candidato más votado del Partido Liberal que se alzó con la mayoría de votos en las elecciones generales. El ingeniero Azcona, sin embargo, obtuvo menos votos que el candidato del Partido Nacional, el licenciado Rafael Leonardo Callejas, quien fue individualmente, quien más votos obtuvo en la contienda electoral. El presidente Azcona no cumplió con el compromiso adquirido, pero las organizaciones obreras y campesinas tampoco hicieron nada para exigir el cumplimiento del mismo.

Para 1989 el país vive una crisis económica, social y política. La CTH, la FUT y el COCOCH (Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras), se reúnen para analizar la situación y definir la posición del movimiento obrero campesino ante las elecciones que debían realizarse en noviembre de tal año. Más tarde, con la participación de la Confederación Hondureña de Cooperativas (CHC), la Federación de Colegios Universitarios de Honduras (FECOPRUH), de la Federación Independiente de Trabajadores de Honduras (FITH) y de la Central General de Trabajadores (CGT), se realizó la “Asamblea Nacional de Compromiso del Movimiento Sindical, Campesino, Cooperativo y Profesional hacia una Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras” y se aprobó el documento conocido como “Plataforma de Lucha para la Democratización de Honduras” que a su vez dio nombre al movimiento que se aglutinó para darle aplicación. Este documento se entregó oficialmente a los cuatro candidatos presidenciales en la culminación de la Asamblea realizada el 23 de octubre de 1989 en la que los candidatos coincidieron en aplicar una vez en el poder.

Al final del documento de la Plataforma de Lucha, se hace un llamado “*a todas las fuerzas sociales y políticas que sean sensitivas a estas aspiraciones para que se solidaricen con nosotros a fin de que hagamos de esta Plataforma de Lucha el punto de partida para la formulación y ejecución de un auténtico proyecto nacional que asegure la construcción de una sociedad más justa y pluralista*”. Las organizaciones firmantes del documento finalizan con la siguiente declaración: “*No estamos dispuestos a seguir permitiendo que el peso de la crisis económica y social siga recayendo exclusivamente en las espaldas de los afiliados de nuestras organizaciones y de las grandes mayorías pauperizadas de esta nación. Estamos dispuestos a luchar porque se de a las organizaciones del pueblo que representamos una efectiva participación en la definición de objetivos, la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Nacional. Aspiramos además a actuar en forma cogestionada en las instituciones estatales relacionadas con la afectación de nuestros intereses*”.

La Plataforma de Lucha realizó un enorme esfuerzo para la formación político y gremial de sus afiliados y para la popularización del contenido del documento y generó un amplio movimiento popular que obligó al presidente Callejas, que mediante el Decreto 18-90 había iniciado el Programa de Ajuste Estructural, a reconocerla como un interlocutor válido que le exigía moderarlo en su aplicación viéndose obligado a firmar un Convenio de Diálogo y Negociación para tratar asuntos de interés nacional. El presidente Callejas posteriormente decidió desconocer el convenio e inició un proce-

so por el cual llamaba a organizaciones sindicales a negociar individualmente sus demandas, estas organizaciones cayeron en la trampa y con su acción propiciaron el debilitamiento de la Plataforma de Lucha.

La Plataforma de Lucha perdió fuerza porque no pudo responder de manera efectiva a las posiciones inmediatistas de las organizaciones que exigían acciones frente al proceso político neoliberal impulsado por el gobierno y su condición de ser un verdadero plan de acción del movimiento popular hondureño de aplicación en un período de mediano y largo plazo.

Sin embargo, el proceso de democratización política iniciado en los años ochenta se consolidó gradualmente, en tanto los gobiernos surgidos de procesos electorales han permitido la alternabilidad en el poder de los dos grandes partidos hondureños; el poder militar ejercido desde 1963, se ha sometido al poder civil; existe un mayor respeto y vigencia de los derechos humanos y políticos; y se realizaron reformas a la legislación para permitir una mayor participación de la ciudadanía.

## 2.2 Transformaciones económicas

En 1990 se inicia en Honduras el ciclo neoliberal a través del Programa de Modernización y Reforma del Estado. El gobierno del presidente Rafael Leonardo Callejas, del Partido Nacional que asume el poder el 27 de enero de 1990, promovió un programa de ajuste económico de orientación neoliberal, mediante Decreto Legislativo 18/90, que creó la Ley de Reordenamiento Estructural de la Economía. A partir de esa fecha hasta el 2004, los sucesivos gobiernos han profundizado los programas de ajuste mediante una serie de leyes y decretos que en su conjunto se conocen en el país como “*Paquetazos*”.

El Programa de Ajuste Estructural de la Economía tenía como objetivo insertar a Honduras de manera competitiva en el mercado mundial. Los componentes básicos del ajuste incluyen la política de estabilización y la política de liberalización de los mercados.

La política de estabilización buscaba la reducción del déficit fiscal y de la balanza de pagos así como la reducción de la inflación, pero condujo hacia un desequilibrio en el sistema tributario nacional. Esas medidas en lugar de disminuir el déficit fiscal lo han incrementado al tener el Estado menores ingresos para hacer frente a sus obligaciones, de allí que no es cierto que sea solamente la masa salarial que el gobierno paga a sus empleados la responsable del déficit fiscal, aunque en los últimos años ha

crecido de manera desproporcionada. Al descansar el sistema tributario en los impuestos indirectos, el peso del ajuste fiscal para corregir su déficit, ha recaído fundamentalmente en los sectores asalariados y ha favorecido a los sectores de más altos ingresos.

La política de liberalización del mercado fue adoptada en el sector externo al bajar drásticamente los aranceles y los impuestos de exportación, se liberalizaron los precios de la canasta básica, el sistema financiero, los precios de garantía del sector agropecuario y el tipo de cambio.

El Programa de Ajuste estructural de la economía ha tenido repercusiones en lo económico y en lo social. La inflación y la devaluación si bien son moderadas continúan disminuyendo la capacidad adquisitiva de una gran masa de la población, tanto la asalariada como la de informales. Las políticas desarrolladas a nivel sectorial han perdido importancia, para ejemplos: la política industrial ha desaparecido en la práctica y ha dado paso a una política comercial; en el sector agropecuario que constituye casi el 25% del total del PIB no se cuenta con una política integral y el problema del sobreendeudamiento del sector que se produjo a raíz del huracán Mitch se quiso atender por la vía de la condonación de la deuda y baja de las tasas de interés, con consecuencias negativas ya que las condonaciones favorecieron solamente a los grandes productores y la disminución de las tasas de interés ha llevado a que los bancos reduzcan los fondos de financiamiento para programas del sector.

En resumen, a partir del primer paquetazo y los subsiguientes, los efectos para la población en general han sido negativos. El nivel de vida de la mayoría de la población hondureña se ha deteriorado ya que las medidas económicas adoptadas han acelerado la concentración de la riqueza. Se ha producido un reordenamiento en la sociedad que se expresa en el empobrecimiento y la continua reducción de la clase media, la pauperización creciente de los estratos sociales de más bajos ingresos y en la cúspide de la pirámide social, una pequeña minoría que detenta el poder político y el poder económico.

El ingreso del país a un mercado globalizado cada vez más competitivo ha obligado al cierre de pequeñas y medianas industrias, a la fusión o absorción de empresas y a la venta total o parcial de muchas de ellas a accionistas extranjeros. Con la aplicación de las medidas de reajuste, el desempleo abierto y la subocupación se incrementó, dándose por el contrario una reducción del pleno empleo. Igualmente el número de trabajadores familiares no remunerados tuvo un elevado crecimiento. Todos

estos efectos en el mercado de trabajo ha tenido como consecuencia el acelerado incremento de la economía informal que absorbe el mayor porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA).

El bajo crecimiento económico impide un mejoramiento en la condición del empleo. Para el 2003 la tasa de desempleo abierto se calculaba en 4.1% en tanto que el desempleo total se calculaba en un 35.5%. Los procesos de desregulación y los efectos del bajo crecimiento económico y de la elevada tasa de crecimiento de la población que inciden en el empleo y el subempleo, elevan aceleradamente el número de hombres y mujeres que se dedican a labores del sector informal de la economía.

### **3.0 Los programas de reajuste estructural de la economía, las relaciones laborales y los sindicatos**

Los programas de ajuste estructural y el programa de modernización del Estado han propiciado la desregulación y la privatización de empresas del Estado. Las instituciones, leyes, reglamentos y procedimientos que regulan la inversión del capital, los derechos y la estabilidad de los trabajadores y la movilización de las mercancías y los capitales son para los defensores del mercado global limitantes a las posibilidades de desarrollo de las relaciones financieras y mercantiles y por tanto deben ser derogadas o reformadas.

En Honduras, para quienes defienden el programa de ajuste estructural de la economía, el Código del Trabajo, que regula las relaciones laborales y establece una serie de derechos para los trabajadores, entre los que destacan la estabilidad laboral, la contratación colectiva, la huelga, el fuero sindical, el salario mínimo y la seguridad social, se obstaculiza y opone a los principios neoliberales y por lo tanto debe ser reformado para ponerlo a tono con las demandas e intereses del libre juego de sus inversiones.

El Decreto 18/90 con el que se inicia de manera formal y sistemática el ajuste estructural puso especial énfasis en resolver los problemas macroeconómicos mediante la aplicación de la política de estabilización y la política de liberalización de los mercados. A la consecución de este objetivo se dedicaron los dos primeros años de ese gobierno, 1990 y 1991. En 1992 el Gobierno consideró pasar de la política de reajuste a nivel global a la de reajuste a nivel sectorial. Dos fueron los sectores prioritarios en los que el Programa de Modernización del Estado enfatizaría sus políticas: el Sector Agrario y el Sector Educación.

Para lograr la aprobación de la Ley de Modernización Agrícola, el gobierno de Callejas aprovechándose de divergencias que se daban al interior del movimiento campesino, acomete la tarea de dividir al COCOCH y logra crear el Consejo Nacional Campesino CNC al que se adhieren varias organizaciones que apoyan al gobierno de Callejas en el proceso de aprobación de la Ley de Modernización Agrícola. Esta ley permite mediante la conversión en propiedad individual de las tierras colectivas y la sucesiva venta de las mismas, que los capitalistas del agro adquirieran tierras que habían sido objeto de la reforma agraria.

Después de la aprobación de la ley, muchas de las cooperativas, ligas, empresas y grupos campesinos que poseían las tierras en propiedad colectiva, decidieron en Asambleas vender las tierras. Muchas de estas Asambleas eran inducidas por promotores agrarios al servicio del Instituto Nacional Agrario, entidad descentralizada del gobierno central.

Terminado el período de euforia que produjo el tener mucho dinero en efectivo, los campesinos que vendieron sus tierras se encontraron con la realidad: habían perdido su medio de producción y para subsistir se vieron obligados a convertirse de nuevo en asalariados de los grandes terratenientes que les habían comprado.

Las relaciones de trabajo en el agro sufrieron una profunda transformación pero no se modificó la legislación laboral. La transformación se registró en la estructura productiva en tanto que los propietarios de sus tierras y también los trabajadores por cuenta propia de manera colectiva, pasaron a ser asalariados regulados por el Código del Trabajo. De conformidad con el Código del Trabajo, las empresas agrícolas ganaderas o forestales que ocupen permanentemente más de diez trabajadores, están obligadas a suministrarles alojamiento adecuado, a destinar un local para asistencia de enfermos y a proveerles los medicamentos y medios terapéuticos de urgencia. Igualmente el Código del Trabajo ordena que el trabajo de los obreros agrícolas se rija por la normas generales del contrato individual de trabajo.

En la práctica, las empresas agrícolas, ganaderas, las forestales o las agroforestales, contratan a los trabajadores de manera individual, según las tareas a realizar y con la periodicidad en el tiempo que las labores requieren, de manera que muy pocas tienen más de diez empleados de manera permanente. Esto les permite un amplio proceso de flexibilización y desregulación del trabajo, por lo que no fue necesario reformar la legislación laboral. Por

otra parte la ley no exige la organización de sindicatos en tales empresas y los mismos, según la legislación, sólo podrían organizarse si la empresa tiene un mínimo de treinta trabajadores de manera permanente.

### 3.1 Privatización del sector público

Entre los principales efectos de los programas de ajuste estructural de la economía se encuentra la privatización de las empresas del Estado. El proceso de privatización está dirigido a las empresas más rentables, adoptando dos modalidades: la privatización total, en la que la empresa deja de pertenecer al Estado y como tal desaparece para pasar a ser exclusivamente de capital privado y la privatización de algunos de los servicios que forman parte esencial de la empresa.

Un ejemplo importante de este proceso privatizador de carácter parcial es el caso de la energía eléctrica. El Estado creó la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) para generar, distribuir, facturar y cobrar la energía, para ello construyó grandes centrales de generación hidroeléctrica. La generación hidroeléctrica continua siendo propiedad del Estado, la red de distribución a nivel nacional igualmente sigue siendo estatal; sin embargo, la lectura del consumo, la consiguiente facturación y cobro ha sido concesionada a una empresa privada, igualmente se ha concesionado (privatizado) la generación de energía que se hace mediante el uso de combustibles derivados del petróleo, pero, quienes han recibido la concesión para producir energía térmica solamente han tenido que instalar las usinas y adquirir los combustibles pero no han tenido que crear una red de distribución por cuanto continúan utilizando la red nacional de distribución que es propiedad del Estado mediante la ENEE. Las enormes ganancias que este modo de producción favorece a empresarios privados y encarece para la población el costo de la energía. Para hacer factible el proceso de privatización de la energía eléctrica fue preciso, en 1992, desarticular el beligerante sindicato que se había organizado en la empresa estatal y que respondía a las siglas STENEE.

Servicios fundamentales en el servicio de aguas y alcantarillados, aeropuertos y telefonía han sido también privatizados, bajo esta modalidad de dar en concesión servicios fundamentales de la empresa estatal. En el caso del agua se ha aprobado una ley que municipaliza el servicio y eliminará en breves años el servicio nacional. Con esta ley se abre a las municipalidades el derecho a privatizar el servicio de distribución, facturación y cobro del agua como ha sucedido ya en el Municipio de San Pedro Sula.

La infraestructura de los aeropuertos sigue siendo estatal, pero se han dado en concesión a una empresa privada de razón social extranjera, los servicios de ampliación y mantenimiento de edificios, la utilización de los edificios y los servicios de navegación aérea.

La Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) es la empresa más rentable del Estado; sin embargo, se han privatizado la Banda “B” y la Banda “Ancha” para la telefonía celular y en este año también se ha concesionado (privatizado) la instalación de telefonía fija.

La modalidad que se utiliza con respecto a los trabajadores de una empresa estatal que ha sido privatizada total o parcialmente es dejar cesantes a los trabajadores en su totalidad o del área que ha sido privatizada. De esta forma se cumplen todas las regulaciones que establece el Código del Trabajo para el caso de despido injustificado reconociéndoseles el preaviso, auxilio de cesantía por el tiempo que le corresponda, vacaciones, décimo tercero y décimo cuarto mes, entre otros. Cuando la empresa inicia de nuevo sus operaciones aun con el mismo giro de actividad económica, muchos de los anteriores trabajadores son recontratados pero ahora mediante la modalidad del contrato individual de trabajo.

### 3.2 Empresas maquiladoras

Durante el período emergente de los ajustes, muchas empresas del sector textil y de la confección cambiaron su denominación económica y se acogieron al sistema de parques industriales y de procesamiento industrial, siguiendo las características de las empresas maquiladoras. En muchas de tales empresas se eliminaron o se debilitaron las organizaciones sindicales.

En las empresas que se dedican a la actividad maquiladora, sus propietarios se niegan a aceptar la organización sindical aun cuando el Código del Trabajo garantiza la libre sindicalización. La ley nacional se violenta bajo el argumento de que las disposiciones proteccionistas de los trabajadores desalientan la inversión extranjera. Las empresas “maquiladoras” no violan de manera abierta el derecho a la libre organización del sindicato, sino que utilizan subterfugios para que los trabajadores no pertenezcan a ninguna organización sindical. En última instancia recurren al mecanismo del despido de los que promueven la organización sindical, pagándoles todas las prestaciones a que tienen derecho conforme al Código del Trabajo.

Las empresas “maquiladoras” operan en el país bajo una regulación especial desde el punto de vista económico, que les garantiza la libre importación de sus materias primas y la exención del pago de impuesto de exportación. Con las mismas prerrogativas de carácter económico operan todas las empresa multinacionales que se dedican al negocio de las comidas rápidas, pero ninguna de ellas está exenta de aplicar las regulaciones establecidas en el Código del Trabajo, sin embargo, las relaciones económicas se rigen por la modalidad del contrato individual de trabajo. La elevada tasa de desempleo y subempleo que impera en el país, les asegura la mano de obra que requieren para mantener sus operaciones sin violentar abiertamente la ley en relación a la contratación colectiva o la organización sindical.

#### **4.0 Efectos de las reformas económicas en las relaciones laborales**

Los programas de ajuste que se han sucedido desde 1990, han tenido como objetivo fundamental el de insertar la economía del país en el proceso de globalización. Mediante este proceso también se ha respondido a las exigencias del Fondo Monetario Internacional que ha obligado al Estado a reducir su déficit fiscal por la vía de la reducción de la masa salarial. El modelo económico neoliberal ha obligado a dejar la economía al libre juego de las reglas del mercado y a reducir al mínimo la participación estatal en el proceso económico.

Todo ello ha traído como consecuencia los procesos desreguladores que pretenden reducir al máximo, si no eliminar, las normas que regulan los derechos de los trabajadores ya que para la empresa privada el otorgamiento de tales derechos no estimula la inversión de capital tanto nacional como extranjero. El mercado altamente competitivo, produjo el cierre de empresas, la absorción de las más chicas por otra más grandes o la fusión de dos o más empresas para dar lugar a una nueva con el mismo o diferente rubro empresarial pero distinta razón social.

Aun cuando la política del Estado se ha orientado a privatizar totalmente sus empresas, tanto por las razones sociopolíticas del país como la férrea oposición del movimiento popular, se ha visto precisado a cambiar la modalidad por la concesión de servicios como sucedió en la práctica con una privatización parcial, sin que desaparezca la empresa y continúe siendo propiedad estatal. El Estado ha emitido también leyes que favorecen la privatización.

Todas estas medidas han tenido efectos en las relaciones laborales. Entre los más importantes destacan: primero, la absorción o fusión de empresas; segundo, la creación del sistema de parques industriales y procesamiento industrial y tercero, la emergencia y fortalecimiento del solidarismo.

La absorción o la fusión de empresas, no modificó las relaciones laborales de los trabajadores de las mismas, debido a que toda empresa reguló sus relaciones laborales por el Código del Trabajo. El efecto fue el despido de muchos trabajadores a quienes se les tuvo que reconocer las prestaciones laborales conforme lo manda el Código del Trabajo. Las nuevas empresas resultantes de los procesos de absorción o fusión no permiten la organización de sindicatos.

En el caso de las empresas que se acogieron al sistema de Parques Industriales y de Procesamiento Industrial y las empresas típicamente maquiladoras, recibieron de parte del Estado una serie de concesiones para incentivar la producción, favorecer su establecimiento y garantizar la inversión, pero en estas empresas las relaciones laborales están reguladas por el Código del Trabajo de 1959, de allí que no se crearon regímenes laborales especiales. En las empresas ya existentes en las que funcionaban sindicatos estos se han mantenido aunque afectados en su membresía por reducción de puestos de trabajo. En algunas empresa maquiladoras que se han creado se ha logrado la organización sindical, después de mucha resistencia por parte de los empresarios, pero en la mayoría, los patronos no permiten la organización de sindicatos pese a que el Código del Trabajo reconoce y garantiza la libertad de sindicación, esta actitud violatoria de la ley por parte de tales empresarios es, favorecida por muchos Inspectores del Trabajo y por los requisitos que el Código manda para la organización de sindicatos.

Por último, los empresarios privados ante la vigencia del Código del Trabajo que regula las relaciones laborales y ante la imposibilidad real y objetiva de producir reformas laborales que satisfagan sus intereses, han buscado la forma de debilitar el movimiento sindical mediante la introducción del Solidarismo Patronal. El solidarismo *“tiene como punto de partida una visión determinada del concepto de la solidaridad, esto es, la solidaridad entendida como cohesión, interdependencia, interrelación de un conjunto múltiple y variado en un todo armonioso en oposición a la solidaridad entendida como lucha de clases”*. *“Esta interpretación contradice al concepto de solidaridad que sustenta el sindicalismo, es decir, la unidad de acción, la unión en la lucha reivindicativa. El Solidarismo promueve la idea de colaboracionismo y armonía de clases”*.

Héctor Hernández, en su libro “Solidarismo y Sindicalismo en Honduras” señala que el solidarismo es *“una organización económica social corporativa, que pretende fundir los intereses de los trabajadores con los de los patronos en un organismo único denominado Asociación Solidarista. Su objetivo es la destrucción de la organización natural de estos, el sindicato. De lograrlo, las consecuencias serían una mayor explotación de los trabajadores y un incremento de las ganancias del patrono”*.

El solidarismo se fundamenta en la sustitución de la idea de conflicto social por la de armonía social, la sustitución del colectivismo por el individualismo y la sustitución del sentimiento de clase por la del anticomunismo o la ausencia de clase. En torno a la constitución de asociaciones solidaristas, en Honduras sobresalen seis casos: la Asociación Solidarista de los Empleados de la Cervecería Hondureña, S.A.; la Junta de Fomento de Trabajadores Mineros de la American Pacific; el Ahorro Hondureño, S.A., Compañía de Seguros; Empresas del Grupo Galaxia; Asociación Solidarista de la Empresa Polymer, S.A.; Asociación Solidarista del Grupo ACEYCO.

La posición de muchos empresarios de que en sus empresas se organizaran y consolidaran asociaciones solidaristas, generó una acción sistemática para reformar el Código del Trabajo a fin de que las mismas fueran reconocidas como legítimas representantes de los trabajadores de una empresa o grupos de empresas, lo que fue impedido por la reacción del movimiento sindical. No obstante, ante la ofensiva solidarista, el Movimiento sindical realizó acciones educativas, acciones de denuncia, acciones sindicales directas y acciones legales.

## 5.0 Actualización de la legislación laboral

El Código del Trabajo fue emitido mediante Decreto 189 del 19 de mayo de 1959, dejando sin vigencia 18 Decretos Ley que regulaban las relaciones laborales, constituyéndose en un único cuerpo legal. Entre 1960 y 1993, varios artículos del Código del Trabajo fueron modificados con el objeto de dar una correcta aplicación a los mismos y siempre para favorecer los derechos de los trabajadores.

Entre los 26 decretos que se han anexado al original Código del Trabajo de 1959 se encuentran:

**En primer lugar,** la Ratificación del Convenio 122 de la OIT relativo a la Política de Empleo y el Convenio 138 de la OIT relativo a la Edad Mínima para la Admisión en el Empleo.

**En segundo lugar,** la aprobación de un Reglamento especial para regular el pago del Décimo Cuarto mes en concepto de compensación social.

**En tercer lugar,** se encuentran diez decretos de reforma referidos a pago de días feriado, integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; terminación de los contratos de trabajo; ampliación a las explotaciones agrícolas y ganaderas que ocupen más de 10 trabajadores permanentes las disposiciones relativas a los salarios; modificación de la tabla de enfermedades profesionales, ajuste del Código a la normativa del Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y Derecho de Sindicalización y la aplicación de multas a quienes violentan o amenacen el derecho de libre asociación sindical.

**En cuatro lugar,** los anexos incluyeron adiciones en el Código, entre las cuales hay que destacar una conquista propia del movimiento sindical mediante en la que se reconoce que en las empresas en donde exista vigente un contrato colectivo de trabajo, los trabajadores no sindicalizados que reciben de manera directa beneficios del contrato colectivo, pagarán al sindicato que hubiese concertado el contrato la suma igual a la cuota ordinaria con que contribuyen los afiliados a la organización sindical. Además ordena que los patronos tienen la obligación de hacer las deducciones ordinarias y extraordinarias que soliciten los sindicatos. Esta conquista lograda por la presión sindical ha favorecido a muchos sindicatos y también ha permitido enfrentar al solidarismo patronal.

A partir del programa de modernización del Estado, iniciado en 1990, toma cuerpo la idea de realizar una revisión a fondo del Código del Trabajo para ponerlo a tono con las nuevas relaciones económicas y facilitar las relaciones de trabajo. En 1993, en el último año del gobierno de Callejas y en el marco de las políticas trazadas por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado bajo la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue constituida una comisión integrada por la representación de la empresa privada mediante el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la representación de los trabajadores por medio de las tres Centrales Obreras, Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH); Central General de Trabajadores (CGT)

y Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH) y la representación del sector gubernamental mediante la Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Previsión Social. La Comisión Tripartita de Reformas al Código del Trabajo fue constituida por el acuerdo de las Centrales Obreras y el COHEP a la política trazada por la Comisión Presidencial de Reforma del Estado en torno a la reforma del Código del Trabajo.

El resultado del trabajo de la comisión tripartita fue la elaboración por consenso de un anteproyecto contentivo de un nuevo cuerpo legal que vendría a sustituir el Código del Trabajo vigente desde 1959. El Anteproyecto fue entregado por la Comisión Tripartita al entonces Presidente de la República, doctor Carlos Roberto. Finalizó a su vez la asistencia técnica que durante el proceso de elaboración había brindado la OIT que se redujo a participar en reuniones de trabajo durante el mes de enero de 1996 a fin de discutir los puntos discordantes entre la representación obrera y la de la empresa privada.

Los trabajos de reforma que impulsaron la Comisión Tripartita entre 1993 y 1995, constituyeron una profunda revisión a la normativa relacionada con las relaciones individuales y colectivas del trabajo para hacer más expeditos los procedimientos para el goce de los derechos. También fue objeto de revisión la estructura de la administración del trabajo para elaborar una Ley Orgánica moderna y funcional que sustituyera las ya obsoletas disposiciones contenidas en el Título VIII del actual Código del Trabajo.

La representación laboral propugnó porque se realizaran, entre otras, las siguientes reformas al Código del Trabajo:

- Eliminación de los procedimientos para la constitución de sindicatos a fin de hacer mucho más expedito el proceso y asegurar la libertad de sindicalización.
- Aplicación universal del Código del Trabajo.
- Revisión del sistema de multas por violación al Código del Trabajo.
- Eliminación de los requisitos que entorpecen el libre ejercicio del derecho de huelga.
- Establecer el Derecho a Huelga y a la Negociación Colectiva a los trabajadores del sector público.

- Pago sin límites del Auxilio de Cesantía.
- La inclusión del Derecho a Convocatoria de Huelga por parte de las federaciones y confederaciones sindicales.

La representación obrera dejó claro que hay artículos del Código del Trabajo que no son negociables por cuanto tenderían a restringir o disminuir los derechos que el mismo ha conferido desde 1959.

Las reformas propuestas favorecían a los trabajadores y mejorarían la aplicación de las normas del Código. Pese a haberse consensuado tales reformas, posteriormente de manera unilateral sectores de la empresa privada pretendieron introducir reformas a la legislación laboral que buscaban la flexibilización y desregulación del trabajo. Las reformas que dejarían sin valor serían: el derecho a la libre sindicalización, las normas regulatorias del contrato individual de trabajo, la fijación de las jornadas laborales, la contratación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga que fueron categóricamente rechazadas por el movimiento obrero que en su momento habían dejado claramente definida su posición de que tales derechos eran irrenunciables y por ende no estarían sujetos a reformas.

El gobierno de Carlos Roberto Reina, cuya plataforma política, sin apartarse de los principios del Partido Liberal por el cual fue elegido, lo vinculaba de manera más estrecha a las organizaciones sociales, no quiso en ese año de 1996, a pesar de las presiones de sectores de la empresa privada, someter a discusión las reformas propuestas al Código del Trabajo porque ello significaría entrar en conflicto directo con el movimiento sindical. Para el siguiente año, 1997, el país entró en el año electoral y someter a discusión en el Congreso Nacional, cuyo presidente era el candidato del Partido Liberal a la Presidencia de la República a ser elegido en noviembre de ese año, volvería impopular su candidatura y se corría el riesgo de que el Partido Liberal perdiera las elecciones generales frente a su tradicional opositor el Partido Nacional.

El ingeniero Carlos Roberto Flores, del ala más conservadora del Partido Liberal, asumió la presidencia el 27 de enero de 1998. Él es un empresario del área de la comunicación (es propietario de uno de los periódicos de mayor circulación). El presidente Flores podría haber impulsado las reformas a la legislación laboral que propugnaban sectores de la empresa privada pero no quería tener un conflicto con el movimiento sindical organizado, por el contrario, buscó armonizar las relaciones

entre su gobierno y la dirigencia sindical, prueba de ello es que nombró como Secretario de Estado (Ministro) en el Despacho de Trabajo y Seguridad Social a Andrés Víctor Artilles uno de los más connotados líderes del movimiento sindical. En octubre de 1998 el país entero fue arrasado por el huracán y tormenta tropical Mitch y las condiciones cambiaron radicalmente. Atreverse a reformar el Código del Trabajo en las condiciones económicas, sociales y políticas que se vivían en los años siguientes al huracán sería un error político de trágicas consecuencias no sólo para el partido de gobierno sino para la nación entera. Por el contrario el movimiento sindical por medio de las tres centrales obreras dio muestra de su profundo interés de contribuir a la recuperación nacional al concertar con el gobierno y la empresa privada el congelar el incremento al salario mínimo que por ley debería ser aprobado para 1998 y 1999.

Al no ser posible que las partes llegaran a un consenso en cuanto a las reformas y con el rechazo de que fueron objeto las reformas elaboradas por la comisión tripartita, la tendencia a la reforma del Código del Trabajo fue paralizada; sin embargo, es importante resaltar que no se ha abandonado la idea de producir una reforma sustantiva al Código del Trabajo ni la necesidad de elaborar una Ley Orgánica, acciones que no se han producido por no existir las adecuadas condiciones subjetivas para dar tal paso.

La Comisión de Expertos de la OIT ha planteado que deberían ser objeto de reformas algunos artículos del Código del Trabajo que mantienen contradicciones con los Convenios Internacionales de la OIT ratificados por Honduras, de manera especial los Convenios 87 y 98 relativos a la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y el Derecho de Huelga. Estos aspectos a su vez chocan con los planteamientos neoliberales presentes en la Modernización del Estado y los ajustes estructurales de la economía.

La Comisión de Expertos de la OIT considera que el actual Código del Trabajo, debería ser objeto de reformas en los siguientes aspectos:

- Requerimientos cargados/onerosos para el reconocimiento de los sindicatos.
- Limitaciones con respecto al número de sindicatos; utilización de Asociaciones Solidaristas para atentar contra el derecho de sindicación.

- Restricciones sobre los requisitos para ser directivos sindicales; protección insuficiente contra la discriminación sindical.
- Duración limitada de la protección para los organizadores del sindicato; protección contra las interferencias de las actividades sindicales.

El próximo año el país está abocado al año electoral para elegir, en noviembre, las nuevas autoridades nacionales en el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y 298 Municipalidades. El actual presidente del Congreso Nacional es uno de los dos principales precandidatos del Partido Nacional actualmente en el poder. La candidatura se oficializará mediante elecciones primarias que se realizan en febrero del 2005. Aun en el caso de que no saliera triunfante en las elecciones primarias de su partido, propiciar reformas a la legislación laboral podría significar en gran medida la pérdida del triunfo electoral en noviembre y la posibilidad de que su partido continúe en el poder por cuatro años más. Por otro lado las reformas a la legislación laboral no figuran en ninguna de las agendas de los partidos políticos –mayoritarios y minoritarios– que se disputarán las elecciones en noviembre 2005. De manera que, a menos que se produjeran cambios muy profundos en la estructura productiva o un giro total en la conducción política del país, las reformas al Código del Trabajo no se vislumbran en el corto plazo y mucho menos si el movimiento sindical no está de acuerdo con ellas.

Es claro que con el avance del proceso privatizador que se ha operado a nivel nacional, la continuación del ajuste estructural de la economía y las nuevas relaciones laborales que en la práctica se están dando en el país, la iniciativa de reformar el Código del Trabajo no deja de ser considerada por sectores de la empresa privada. Esas reformas no serían para favorecer a los trabajadores y garantizar de mejor manera sus derechos sino para favorecer los procesos de desregulación y flexibilización del trabajo, eliminando muchos de las prerrogativas que concedió el Código del Trabajo de 1959. Pero reitero, sin el consenso del movimiento sindical tales reformas solamente podrían ser impuestas por el grupo gobernante con consecuencias negativas para la estabilidad social y política del país.

En lo relacionado al Solidarismo, el Código del Trabajo no ha sido reformado para dar reconocimiento legal a las empresas solidaristas y por la vía del proceso laboral no han sido reconocidas legalmente; sin embargo, por una vía alternativa muchas de ellas han adquirido legalidad ya que, la Secretaría de Gobernación les ha otorgado Personería Jurídica. En muchas empresas existen paralelamente el sindicato y la asociación solidarista, pe-

ro, de acuerdo con la ley, la única organización que en la empresa puede negociar contratos colectivos es el sindicato, las relaciones laborales con los trabajadores sean estos afiliados al sindicato o a la asociación solidarista son reguladas por el Código del Trabajo. El impulso inicial que experimentó la organización de Asociaciones Solidaristas fue frenado cuando el Movimiento Sindical logró la aprobación de un Decreto que reconocía que en la empresa solamente es el Sindicato la única organización reconocida para negociar y firmar contratos colectivos de trabajo, esta medida aunada a la de que en toda empresa en la que se negocie un contrato colectivo de trabajo que favorezca aun a los trabajadores no afiliados al sindicato, estos deben cotizar al sindicato. A partir de tales decretos en la práctica no se han organizado nuevas asociaciones solidaristas en empresas de importancia económica en el país.

Las acciones emprendidas por el movimiento sindical hondureño impidieron que se emitiera una ley reguladora de las asociaciones solidaristas y que se reformara el Código del Trabajo para legalizar tales asociaciones como representantes de los trabajadores paralelamente a los sindicatos.

Sobre la base anterior es claro que, con la excepción de la integración de la Comisión Tripartita que funcionó entre 1993 y 1995 y que produjo un anteproyecto de reformas al Código del Trabajo, el sector laboral hondureño no ha hecho otros aportes con miras a la actualización de la legislación laboral, ello puede deberse en parte a que las centrales obreras no encuentran un clima propicio en el país que pueda conducir a una reforma laboral que beneficie a los trabajadores y, por el contrario, impulsar un proceso de reforma puede dar lugar a que el sector de la empresa privada y del gobierno aprovechen la oportunidad para introducir las reformas que responden a la aplicación del neoliberalismo.

Lo anterior no debe conducir a dejar de reconocer que la legislación laboral vigente debe ser actualizada para armonizarla con las declaraciones contenidas en Convenios Internacionales de la OIT que han sido ya ratificados por el Gobierno de Honduras y también para garantizar derechos frente a los tratados de libre comercio que el país ha firmado.

Desde 1959 no se han producido reformas de fondo al Código del Trabajo. Las relaciones laborales, desde el punto de vista de la legislación continúan siendo las mismas en cuanto a la regulación de las concepciones contractuales, pero es un hecho que en muchas empresas, sobre todo de reciente creación no aplican las normas laborales contenidas en el Cód-

go del Trabajo y el sector gubernamental no está interesado en velar por su cumplimiento y el sector de los trabajadores no ejerce la debida y sistemática presión para que se cumpla con los derechos de los trabajadores. También es necesario reconocer que la empresa privada ha propugnado por una reforma laboral a fondo que no se ha concretizado por la oposición del movimiento sindical y el temor a confrontar con los trabajadores por parte, tanto de los gobiernos como de los empresarios.

## 6.0 Perspectivas

El movimiento sindical debe desarrollar una estrategia que le devuelva su legitimidad ante las bases que lo conforman y en la sociedad en el que está inmerso. Así lo muestra la larga historia de participación en la solución de los problemas nacionales y de atención a la problemática particular de los sindicatos y de sus afiliados y afiliadas que de hecho ha logrado garantizar una estructura fundamentada en bases legales reconocidas, tanto por la legislación nacional, como por los convenios internacionales. No obstante, pese a las lecciones de la historia del movimiento sindical hondureño, en la actualidad el sentido de unidad, pertenencia y solidaridad gremial se ha visto seriamente disminuido.

Por tal motivo, la estrategia a futuro debe atender situaciones específicas que atañen directamente al interés de las organizaciones sindicales; éstas tienen una amplia capacidad de convocatoria y movilización, lo que no siempre sucede cuando se trata problemas de carácter nacional que trascienden lo puramente sindical. Pero, aun con los esfuerzos de la dirigencia sindical dirigidos a concertar acciones estratégicas, las diferencias entre organizaciones se mantienen y la concertación de acciones no se logra. Las organizaciones buscan la solución de sus propios problemas en respuesta a intereses particulares.

De hecho, algunas de las organizaciones sindicales están poniendo en práctica experiencias renovadoras que las orientan hacia una renovación orgánica y a la diversificación de acciones en beneficio de sus afiliados y afiliadas; sin embargo, la mayoría no está dando muestras de buscar una renovación de sus estructuras orgánicas y de actualizar y mejorar sus estrategias y métodos de lucha reivindicativa. En medio de ese proceso subsisten en algunas organizaciones las luchas individuales por alcanzar los cargos de dirección. En muchos casos los intereses de la dirigencia cuentan con el apoyo, directo o velado, de los partidos políticos.

El escenario emergente con la firma de tratados comerciales regionales y subregionales demanda del movimiento sindical una acción concertada para preservar los derechos adquiridos y evitar la implantación de normas que perjudiquen al movimiento sindical y popular. No se ha logrado concertar acciones frente a las amenazas que para el sindicalismo y los trabajadores representa el modelo neoliberal y la globalización económica, política y cultural. Tampoco ni mucho menos aprovechar en su justa dimensión los nuevos escenarios políticos que se dan en el país producto de las reformas institucionales y de la modernización del Estado, gran parte de las cuales tienen su origen en las luchas del movimiento sindical.

Ante la realidad actual, el movimiento sindical debe con sentido de urgencia, elaborar un plan estratégico de acción con objetivos, metas y actividades a lograr a mediano y largo plazo, sin abandonar los problemas inmediatos que se presentan a los sindicatos, las federaciones y las centrales obreras.

A corto plazo, el Plan Estratégico debe plantearse tres objetivos generales:

- Lograr que la membresía de las tres centrales desarrolle un amplio sentido de pertinencia y solidaridad capaz de revitalizar al movimiento sindical y encauzarlo para incidir eficazmente en la transformación democrática del Estado nacional
- Generar un amplio debate nacional que restituya al movimiento sindical su carácter de pilar fundamental en el proceso de desarrollo económico, político y social.
- Crear condiciones organizativas y políticas en función de viabilizar propuestas concertadas de las tres centrales obreras.

A mediano plazo, el plan a desarrollar y ejecutar debe contemplar los siguientes objetivos:

- Poner en marcha un amplio programa de formación política y gremial dirigido a las bases sindicales y a los cuadros de dirección local, regional y nacional.
- Propiciar la renovación de sus estructuras y la consolidación de su autonomía e independencia política y económica.

- Formación de cuadros técnicos capaces de analizar el entorno político, económico y social y presentar propuestas alternativas ante los programas y proyectos neoliberales que impulsen los organismos internacionales, apoyados tanto por el gobierno como por la empresa privada.
- Forjar un amplio proyecto de alianzas con diversas organizaciones sociales afines integradas en la sociedad civil.
- Elaborar proyectos alternativos que permitan a la solidaridad sindical internacional brindarle su apoyo y su colaboración.
- Reconocer que su fuerza está ligada al proceso de unidad lo que implica superar las divergencias y alcanzar el vanguardismo organizativo.

## 7.0 Conclusiones

Desde finales de la década de los 50, con la consolidación de los principales sindicatos del país, la creación de la CTH y posteriormente la CGT y la CUTH, hasta los primeros años de la década de los 90, el movimiento sindical fue un interlocutor válido y de primera línea ante los diferentes gobiernos para forjar y forzar cambios profundos en las relaciones económicas, políticas y sociales.

En la década de los 80, respondiendo a la amenaza que representaba para la población en general, la Doctrina de la Seguridad Nacional, surgieron organizaciones defensoras de los derechos humanos. Sin embargo, fueron las organizaciones sindicales las que sufrieron la represión con saldos trágicos ya que muchos de sus líderes fueron asesinados o desaparecidos. La cuota de sacrificio fue aportada por el movimiento sindical aunque otras organizaciones defendieron también sus derechos y más ampliamente los Derechos Humanos de la población.

A partir de la década de los 90 aparecen organizaciones de muy diversa índole: ecologistas, feministas, étnicas, grupos organizados para luchar por las reformas y la democratización política. Después del huracán Mitch se organizaron otros grupos que buscaban establecer una posición concertada frente a los gobiernos e instituciones que colaborarían con Honduras para su recuperación económica y productiva. Toda esta gama de organizaciones, defensoras muchas de ellas de aspectos muy particulares, se aglutinan en lo que se ha dado en llamar la Sociedad Civil que poco a poco se ha ido convirtiendo en el interlocutor ante el gobierno para analizar y propiciar políticas en torno a aspectos específicos.

El Neoliberalismo propugna por eliminar no sólo al sindicalismo sino a todo tipo de organización que de manera colectiva y solidaria defienda los intereses de sus agremiados y se oponga a las políticas de reajuste. El individualismo que propician los neoliberales está afectando las relaciones de los trabajadores y trabajadoras. En muchas empresas en las que los sindicatos no están permitidos las relaciones de trabajo se regulan por acuerdos individuales entre patrones y trabajadores. Los sindicatos no han logrado ofrecer eficaces programas que retengan y atraigan a sus afiliados.

En el sector de la economía informal, que aglutina el mayor porcentaje de la PEA el movimiento sindical tiene una muy limitada influencia. El sindicalismo no ha podido desarrollar una eficaz estrategia para incorporar a esa elevada masa poblacional que ha sido anteriormente sindicalizada.

Producto del proceso de modernización del Estado, de la privatización de las empresas y de la mayor influencia de la empresa privada, se ha restado importancia a la organización sindical en las negociaciones y acuerdos de carácter nacional y esto ha incidido en su debilitamiento. La gran influencia del movimiento sindical en el acontecer político y social del país ha sido drásticamente disminuida, su carácter de referente y representante de los sectores populares del país ha sido sustituido por organizaciones de la llamada “Sociedad Civil”.

El movimiento sindical debe reconocer –que aun sin proponérselo– ha cedido espacio a tales organizaciones y ha dejado el sitio de avanzada que ocupó en los procesos transformadores de las estructuras políticas y económicas y sociales, en las décadas del 50, 60, 70, 80 e inicios del 90.

El movimiento sindical debe recrearse en su gloriosa historia, aprender de ella y a partir de un análisis crítico de la realidad nacional, de su propia dinámica interna, de sus fortalezas y de sus debilidades, elaborar y ejecutar un Plan Estratégico de mediano y largo plazo que le permitan volver a ser actor de primera línea en los procesos de transformación del país.

## 8.0 Bibliografía

CTH, CGT, CUTH. 2004. *Programa de acción estratégico*.

Friedrich Ebert Stiftung. 2003. *Convergencias*. Honduras. Julio.

- Hernández, Alcides. 1999. *Globalización y red internacional del trabajo*. Unión Europea-OIT.
- Hernández, Héctor. 1991. *Solidarismo y sindicalismo en Honduras*. Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras (FUTH).
- Morazán, Napoleón. 1993. “Neoliberalismo y Concertación Social en Honduras”. En: Hola/Detlv Köhler y Manfred Wannöffel (compiladores). *Modelo neoliberal y sindicatos en América Latina*. México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pino, Hugo Noé. 2003. *Honduras en el contexto de la globalización*. COLPROSUMAH.
- Pino, Hugo Noé. 2003. *Honduras. Situación económica en el 2003 y perspectivas para el 2004*. Honduras: Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Friedrich Ebert Stiftung.
- Posas, Mario. 1982. *Momentos estelares de la participación de la CTH en la vida política nacional*. Honduras: Friedrich Ebert Stiftung.
- Posas, Mario. 2003. Situación actual y desafíos del movimiento popular hondureño. Honduras: Friedrich Ebert Stiftung.
- Posas, Mario. 2003. *Honduras, una democracia en progreso*. Honduras: UNDP.
- Posas, Mario. 2004. *Historia del movimiento sindical de Honduras*. Impresión de computadora.
- Sepúlveda, Juan Manuel (editor y coordinador). 2003. *Las organizaciones sindicales en Centro América como actores del sistema de relaciones laborales, el caso de Honduras*. Costa Rica: OIT.
- Talleres de Trabajo. 2004. *Conclusiones*. Honduras: FES.

## Entrevistas

- Dr. Jorge Ponce Turcios  
 Dr. Ólvin Rodríguez  
 Lic. Gustavo Adolfo Aguilar  
 Lic. Francisco Guerrero

# REFORMAS LABORALES Y DERECHOS DE LOS TRABAJADORES EN NICARAGUA

Roberto Moreno • Luciano Torres

## 1.0 Introducción

La transformación de las relaciones laborales está en la agenda de todos los actores del mundo del trabajo. Los trabajadores exigen cambios profundos para mejorar la calidad de vida de los asalariados y empleo para más de un millón de personas, ya sea que éstos se encuentren dentro del desempleo abierto y directo o estén en el subempleo, laborando de manera eventual y en malas condiciones.

Por su parte, los empresarios piden mayor flexibilidad, la que se traduce en disminuir los beneficios de los trabajadores y hacer desaparecer las normas de protección social, incluyendo las de seguridad social. Es decir, los empleadores están convencidos de que la competitividad la alcanzarán reduciendo los salarios y dejando de invertir en las normas de higiene y seguridad ocupacional. Incluso, se argumenta que las normas de protección social, sobre todo las de seguridad social, son un factor que provoca desempleo y que hace más difícil la tarea de reinsertarse en el mercado de trabajo.

No obstante, aun cuando ha generado empleo, pero de muy mala calidad, la maquila tiene más de cincuenta mil empleos directos que a su vez generan empleo indirecto con un factor de 2.7. La falta de una Política Nacional de Empleo (PNE) hace que los trabajadores se queden con la única opción: laborar para las empresas de zona franca.

El gobierno califica a estos trabajos precarios como indispensables y los anuncia con orgullo, pese a las condiciones de hacinamiento y explotación que sufren los trabajadores.

Los trabajadores han pagado un enorme costo. La reforma laboral por un lado, y por el otro, la privatización de las empresas propiedad del Estado, significó la desaparición y reducción del número de sindicatos y afiliados, además del despido de miles de trabajadores del sector público. Esto trajo como consecuencia la pérdida del poder negociador de las organizaciones sindicales, que se expresa en bajos salarios mínimos y disminución de los beneficios en los convenios colectivos. A este panorama deben agregarse las otras políticas antisindicales que producen la atomización del movimiento sindical y con ello, un mayor debilitamiento de sus acciones.

A medida que avanzó el proceso de modernización del Estado, el principio de protección y tutela de los derechos de los trabajadores con el que nació el Código de Trabajo en 1944, pasó a ser historia. Ha sido largo y sinuoso el camino hacia la desregulación del mercado laboral, con la posibilidad de despedir a miles de trabajadores del Estado, como vía para el ahorro mediante la reducción de los gastos en salarios, seguridad social y limitaciones a la actividad sindical. Sólo a través del desarrollo urgente de estrategias de unidad en la acción, podrá en movimiento sindical nicaragüense enfrentar esta realidad.

## 2.0 Transformaciones económicas y movimiento social

Desde los finales del siglo XIX y comienzos del XX, tanto los ingleses como los Estados Unidos de América, incorporaron a Nicaragua al mercado agro exportador como abastecedor de materia prima. Esto provocó que las elites políticas se apropiaran de las tierras estatales y de las tierras que laboraban los campesinos, manteniendo hasta la fecha formas de producción precapitalistas. La inserción a la economía mundial se hizo a través del café, primero, y después el banano, algodón y otros. En medio de ese proceso de inserción en la economía mundial, surgieron las primeras organizaciones mutualistas de obreros, con propósitos de beneficencia y asistencia social. Con posterioridad, surgirán diversas organizaciones sindicales asociadas a la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (SILOS-ORIT) y la Federación Sindical Mundial (FSM).

Para inicio de los años setenta, existían varias corrientes y agrupaciones sindicales. Con la Revolución Popular Sandinista, el Frente Sandinista de Liberación Nacional crea una nueva organización sindical que al igual que las demás, por las circunstancias en las cuales surgieron y se desarro-

llaron son eminentemente políticas y en su mayoría, con militancia partidaria. Los partidos políticos durante décadas se han distinguido por crear y buscar el apoyo de las organizaciones sindicales, mientras son oposición. Estando en el poder, olvidan sus promesas y lo único que demandan es el apoyo incondicional de los sindicatos y los trabajadores, para sus propósitos políticos. Sin embargo, los trabajadores en distintos momentos de la historia han enfrentado represiones, sin apoyo de los partidos políticos, que más bien enfrentan conflictos intersindicales por medio de la competencia y el paralelismo sindical, en busca de hegemonismo y protagonismo. De hecho, esta realidad no permite el desarrollo de lazos de solidaridad obrera entre las organizaciones sindicales representativas.

Nicaragua tuvo una economía *sana* en los años 70, pero debido a muchos factores externos e internos, sobre todo la guerra, la economía se deterioró a partir de los 80. En esa década el Estado creció desmesuradamente, se perdió el control de la balanza de pagos, se cayeron los precios de nuestros principales productos de exportación, se registró el embargo económico de los Estados Unidos de América y la hiperinflación se volvió incontrolable lo que provocó el endeudamiento con la Unión Soviética y demás países de la Comunidad Socialista.

Por ello, en la década del noventa, el gran reto económico fue sanear la economía y asumir la tarea de pagar la deuda externa e interna. Los distintos gobiernos han tenido que aceptar las condiciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como lo son, disminuir el gasto, dejar de producir presiones inflacionarias, lo que naturalmente baja la actividad económica, provocando y aumentando el desempleo en los sectores públicos y privados. Cuando los trabajadores tienen menos ingresos pierden su poder de compra, por lo tanto baja el consumo y hay una recesión económica, que deprime la economía nacional, los empresarios nicaragüenses pierden capacidad económica y no le queda a Nicaragua más camino que abrirse a los inversionistas extranjeros.

La Unión Nacional Opositora (UNO), la mayor fuerza de oposición al sandinismo alcanzó el poder en 1990, enarbolando la bandera de la paz, el fin de la guerra y del Servicio Militar Patriótico. Este hecho político cambió el panorama. Estados Unidos inmediatamente en un gesto de apoyo hacia el nuevo gobierno, al cual había financiado y ayudado a triunfar electoralmente, levantó el embargo económico y otorgó un préstamo en cuotas de 600 millones de dólares. Desde el inicio, el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro, impulsó en la Asamblea Nacional la Ley de In-

versiones Extranjeras, que bajó los aranceles por decisión unilateral abriendo la economía al exterior, ofreciéndoles a los inversionistas condiciones competitivas y bajos costos de producción. Desde aquel entonces, la oferta gubernamental más atractiva para fomentar la competitividad era la mano de obra barata. La misma se complementó con la desregulación del mercado de trabajo, dando mayor flexibilidad a la contratación de mano de obra y permitiendo contrataciones irregulares.

Sin embargo, estas medidas no eran suficientes para superar la crisis económica. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) exigieron el compromiso de pago de la deuda externa y la aplicación de un programa de estabilización y ajustes económicos conocidos por las siglas de ESAF. En el ámbito laboral, el ESAF exige la desregulación del mercado de trabajo, la reducción del tamaño del Estado y la desregulación del comercio.

Para favorecer esta política laboral, la Asamblea Nacional reformó la Ley de Servicio Civil, que al no ser reglamentada por la Presidenta Chamorro, se volvió inaplicable y eliminó el principio de estabilidad laboral a los empleados públicos. La Ley de Carrera Docente fue asimismo reformada, convirtiendo en empleados de confianza a miles de directores de escuelas para tener la facilidad de cancelarles los contratos de trabajo.

Ambas leyes contaron con el respaldo de un importante sector del movimiento sindical, que no se percataron de la trascendencia de las maniobras de apoyo a las duras medidas del Banco Mundial y el FMI, porque consideraban como necesario sustituir a los empleados públicos de filiación sandinista por otros que se identificaran con la Unión Nacional Opositora. Al mismo tiempo fueron privatizadas, centenares de empresas propiedad del Estado. La privatización fue el punto central de las Fases I y II de Concertación Económica Social en tanto incluía un 25% de las acciones para los trabajadores de las distintas empresas en donde estaban organizados.

La poca oposición sindical a esta medida afectó al movimiento sindical nicaragüense, ya que los sindicatos se redujeron y convirtieron en asociaciones con fines de lucro, disminuyendo el número de afiliados. La competencia sindical por una mayor cuota de acciones fue el eje de una larga lucha intersindical. Un sinnúmero de líderes sindicales históricos, por arte de este embrujo, se convirtieron en empresarios y además, se quedaron dirigiendo el movimiento sindical. En luchas internas, en años posteriores y

muy recientes, el sindicalismo logró mediante un proceso democrático librarse de la mayoría de sindicalistas empresarios y sustituirlos con líderes obreros legítimos.

En los últimos diez años, se privatizaron las empresas de energía eléctrica y de telecomunicaciones. También, se privatizaron y reestructuraron las empresas estatales administradas por la CORNAP. En cada una de estas empresas los sindicatos han perdido poder negociador, se han debilitado o han desaparecido. Muchas empresas desaparecieron o los dueños nacionales fueron sustituidos por transnacionales, como La Perfecta, ahora Parmalat; Milca por Panamco, Tip Top por Cargil; Nabisco por Kraft, entre otras empresas donde funcionaban sindicatos de gran poder, ahora reducidos, incluso por prácticas solidaristas.

La privatización produjo una clase sindical empresarial, y una dirigencia sindical que ha obtenido beneficios, preferencias y prebendas en el proceso de privatización, dando como fruto un sindicalismo cuestionado o el reclamo necesario de construir un sindicalismo nuevo, capaz de hacer de la crítica y la autocrítica una fuerza vital, fundamental y necesaria para la vida del organismo sindical como ser vivo que debe ser evaluado y diagnosticado en grandes y profundos análisis y reflexiones para fortalecer al sindicalismo, dotándolo en primer lugar de los principios que en medio de las crisis y oportunidades personales, se han olvidado y que son necesarios para representar fielmente los derechos e intereses de los trabajadores. Esto llevaría a una mejor formación de los sindicalistas que deben estar armados de programas para cumplir de forma organizada todas y cada una de las tareas que deben realizar.

Durante ese período también se impulsa una política eficaz para no permitir sindicatos en las empresas de zona franca y por ende, la inexistencia de los beneficios de la Convención Colectiva, ya que se necesita de personalidad jurídica de los sindicatos para negociar un convenio colectivo. Esta promesa se cumplió casi en un 100%, solamente en 1996, a finales del gobierno de la señora Chamorro, se permitió e inscribió un sindicato en la empresa FORTEX, de capital chino.

No obstante, cabe señalarlo, la liberación del comercio interno y externo, incluía obligatoriamente la privatización de los servicios públicos, como son las comunicaciones y la energía. La AID y el FMI estaban convencidos que el Estado era un mal administrador y por ello estas empresas debían pasar a la empresa privada, sea la misma nacional o extranjera. Para

ello se aprueba la Ley de Inversiones Extranjeras y se inició el rápido proceso de privatización. Durante los gobiernos de doña Violeta Barrios de Chamorro y del doctor Arnoldo Alemán Lacayo se privatizaron ENITEL y ENEL. En los dos casos, los trabajadores se opusieron a la privatización y también fueron enfrentados por el gobierno quedando en el camino centenares de despedidos. Igual, se ofrecieron indemnizaciones a los trabajadores que desearan irse y al final se firmó un convenio colectivo, con lo que se terminó el conflicto. Los convenios colectivos en ENITEL cada vez contienen menos beneficios económicos sociales.

En un esfuerzo por neutralizar a la oposición, el Ministro del Trabajo, pasando por encima del Reglamento de Asociaciones Sindicales, permite la creación de sindicatos con un mínimo de 25 trabajadores afiliados, así fortalecía a las organizaciones que habían apoyado la candidatura de la presidenta Violeta Barrios de Chamorro. Por supuesto que fue un gran triunfo para la libertad y la democracia sindical, pero también lo fue para allanar el camino del gobierno.

En 1991 fue aprobada la Ley de Salarios Mínimos, siendo fijados en cantidades irrisorias de C\$150.00 mensuales para el sector agropecuario, C\$190.00 para el sector construcción y de C\$234.00 mensuales para el sector público, eliminando la entrega del AFA que mensualmente recibían los empleados públicos y que consistía en un paquete de arroz, frijoles y azúcar. El gobierno de doña Violeta no volvió a convocar a la Comisión Nacional de Salario Mínimo.

Sebastián Edwards en un diagnóstico de la AID, hecho en 1992, afirmaba que *“La actual segmentación del mercado de trabajo en Nicaragua es posiblemente una de las mayores limitaciones para aumentar la competitividad y las exportaciones. Se recomienda que las autoridades realicen un esfuerzo serio para eliminar o al menos reducir esta segmentación. Un primer paso importante sería desvincular los salarios nominales de la actual canasta de 53 productos”*. Además recomendó devaluar el córdoba en un 80% para producir una reducción de los salarios reales del sector protegido para inducir un crecimiento en el nivel global de empleo y un aumento en los salarios del sector informal.

Ésta fue la política del gobierno de la UNO: Reformar las relaciones laborales sin reformar la ley. Reducir el poder adquisitivo de los salarios, por medio de la devaluación. Ganando más dinero se compra menos, se reduce el consumo, por lo que se produce menos, lo que ha provocado una ma-

yor recesión económica. También afirma que pagando menos, se genera más empleo y las personas del sector informal ganarán mejores salarios. Estas recomendaciones sobre el salario mínimo están siendo reivindicadas por el gobierno del ingeniero Enrique Bolaños.

Por encima del dolor que han causado a los pobres las medidas económicas, debemos reconocer que se han alcanzado algunos éxitos, como el control de la inflación, reducción del déficit fiscal, el perdón del 80% de la deuda externa por medio de la Iniciativa para Países Altamente Endeudados (HIPC), tal vez se nos incluya en la llamada Cuenta del Milenio; todo, gracias al sacrificio de los nicaragüenses, que trabajamos todos los días, en la medida en que nos dejan los gobernantes y, con el aporte de los trabajadores que envían desde el exterior aproximadamente 700 millones de dólares, que hacen más fácil a los economistas del gobierno hacer los ajustes económicos. Sin las remesas familiares y el esfuerzo del pueblo, los ministros de gobierno jamás, por sí solos, hubieran alcanzado el éxito proclamado.

Se proclaman otros éxitos, como la reducción necesaria del aparato estatal y la desaparición de otras dependencias. La promulgación de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo vino por fin a poner orden en el gobierno.

Los éxitos son posibles también, gracias al abandono que hace el gobierno de los sectores más vulnerables que siguen sumidos en la extrema pobreza. La falta de salud y de educación son las causas más graves de la pobreza de los nicaragüenses y de la discriminación de la mujer.

De nada sirvieron las buenas intenciones de los diputados de la Asamblea Nacional quienes aprobaron tasa cero de impuestos a los productos de la canasta básica, ya que los ganadores fueron los empresarios y no los trabajadores; asimismo, no cobrar IGV en la energía eléctrica a los más desposeídos, tampoco, pues los más pobres ni siquiera tienen energía.

Grandes grupos de trabajadores se han desmovilizado y dirigido sus esfuerzos hacia la construcción de la democracia, pero poco a poco se han ido desalentando ya que no conciben que ésta se construya y fortalezca y a la vez sigan vacías las despensas de sus hogares. Al contrario de años anteriores, ahora todo el movimiento sindical denuncia las políticas laborales del gobierno, hacen propuestas que no son oídas y parece que el gobierno, de no corregir, tendrá en su contra a un nuevo adversario. Hasta el momento, el gobierno se preocupa, pero no lo demuestra.

La desigualdad puede constatar, cuando se comparan los ingresos más bajos con los ingresos de los más pudientes. Entre más grande es la diferencia más grande es la desigualdad entre los nicaragüenses. Mientras pocos tienen ingresos millonarios, otros comen con menos de C\$15.00 al día. La democracia parece ser para beneficio de pocos.

Dando una mirada retrospectiva, encontramos los datos del Banco Central de Nicaragua: el producto interno bruto creció en el 2000 en 5.9%, en el 2001 en 3.2% y en 2002 en 1%. El producto per cápita de 2002 se redujo en 1.6% y la tasa oficial sobre desempleo abierto y directo es 12%. El nivel de inflación en 2001 anduvo por el 5% y en 2002 en 4%. La devaluación se ha mantenido en 6%, lo cual es considerado un éxito por el gobierno y los funcionarios de los organismos financieros internacionales.

A pesar de que la mano de obra es un factor fundamental para generar valor agregado, no existen políticas para industrializar la economía del país, el sector agropecuario se mantiene como un sector primario sin que se realicen cambios tecnológicos en el café, caña de azúcar, granos básicos y ganadería. Ha habido modernización en la industria, sólo en la medida en que son compradas por transnacionales, como sucede en los lácteos, bebidas y maquila de prendas de vestir. A excepción de lo poco que produce Café Presto, no se genera valor agregado en el café.

El gobierno solamente se preocupa de asuntos macroeconómicos y no por industrializar el país, ni siquiera por tener políticas de generación de energía para la agroindustrialización, a pesar de que esta meta está plasmada en la Ley desde hace más de diez años. Los empresarios nicaragüenses han perdido la capacidad y empuje que tuvieron en los grandes tiempos del café y el algodón. Sólo están a la espera de políticas proteccionistas del Estado y de subsidios. Requerimos de una empresa privada capaz, valiente y audaz.

Los trabajadores además de generar valor agregado con su fuerza de trabajo, ayudan con más de 700 millones de dólares, lo cual mantiene a flote al país y es la mayor ayuda que reciben los ministros de gobierno para soportar los ajustes económicos. A cambio, los trabajadores reciben las políticas de gobierno que desde inicios de los 90 redujo el cambio del córdoba frente al dólar en un 400%, lo que significó la pérdida del 40% de los salarios generales de los trabajadores, una política de flexibilidad laboral que traducida significa despidos más fáciles de realizarse y a menor costos. Exactamente eso es la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, un gran ahorro al no permitirse la aplicación del artículo 45 CT.

La reducción de los salarios es para reducir el consumo de los pobres asalariados, pero nunca para los de mayores ingresos, menos para los ministros que devengan los llamados megasalarios.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en un estudio realizado en el 2002, conocido como *Factors Underlying Growth in Nicaragua*, recomienda que “*Nicaragua necesita reorientar su mezcla de producciones hacia una mayor generación de valor agregado*”.

En efecto, en Nicaragua es urgente crear valor agregado, de buscar mercados externos, crecimiento económico que genere empleo, introducir nuevas tecnologías y capacitar mano de obra para aumentar la productividad y ajustar los salarios. El gobierno parece querer impulsarlo por medio de los conglomerados de producción, a los que los ministros, alumnos de Michael Porter llaman Clúster. Según el llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND) se espera la generación de empleo en el transcurso de los próximos cinco años.

## 2.1 Concertación económica y social

Las reformas laborales en Nicaragua se inician con la Concertación Económica Social, la cual tiene como propósito obtener un trato excepcional a nivel internacional y la que solamente se podía lograr mediante un acuerdo concertado entre los Nicaragüenses que garantizara un ambiente estable en un período razonable e indicado por la comunidad internacional. Esto debía permitirle a Nicaragua obtener recursos frescos provenientes de gobiernos e instituciones internacionales, con el propósito de resolver los problemas económicos y sociales más relevantes.

El compromiso principal consistió en que el gobierno –con el apoyo de los trabajadores y los empleadores– adoptaría un programa económico realista de estabilización y reactivación en correspondencia con la situación de posguerra y de excepcionalidad que caracteriza a Nicaragua.

En el ámbito jurídico laboral este acuerdo determinó que la reactivación económica era el factor determinante para la reducción gradual del desempleo.

El gobierno se comprometió a la promulgación de un nuevo Código de Trabajo, que tuviera procedimientos sencillos y eficaces, así como a la creación de un Tribunal Superior del Trabajo, la reglamentación de la Ley de Servicio Civil, la garantía de negociación de los Convenios Colectivos

de conformidad con el Código de Trabajo y los Convenios Internacionales de la OIT, así como el reconocimiento legítimo de los trabajadores de hacer uso del derecho a la huelga.

A cambio, los trabajadores se comprometieron a contribuir a la estabilidad y la paz social; levantar y mantener la eficiencia y la productividad en el trabajo; cumplir con los convenios suscritos con los empleadores; agotar el diálogo y la negociación antes de hacer uso del derecho a la huelga; convenir los ajustes salariales; disminuir el ausentismo laboral y mejorar la disciplina laboral.

## **2.2 Imposición de un modelo económico globalizante de libre mercado**

La imposición de un modelo económico de libre mercado significa la entrada de las empresas transnacionales, las cuales actúan a través de sus corporaciones desde su país de origen con filiales en otra nación. Se establece así un tablero de acuerdos y nuevas regiones industriales en la economía mundial.

Para los trabajadores nicaragüenses el libre mercado ha significado la flexibilización laboral. En la práctica el trabajador ha quedado en manos de la oferta y la demanda. Obviamente lo que ha pretendido el capital es la eliminación de las prestaciones económicas y sociales convirtiendo la relación laboral en un contrato privado en el cual se reconoce que el trabajo es una mera mercancía. Todo ello quedó constatado posteriormente en la reforma total del Código de Trabajo, que se aprobó mediante la Ley 185, publicada en la Gaceta 205 de 30 de octubre de 1996.

El proceso de flexibilización incluye, entre otros aspectos, la monetización de los Convenios Colectivos. La mayoría de los empleadores consideran que los convenios colectivos son una carga presupuestaria para la empresa y sin ningún rédito. Ésta es una apreciación inaceptada, por cuanto el convenio establece derechos y obligaciones entre los trabajadores y el empleador, propiciando un clima de paz social.

A pesar de las ventajas que ofrece el Convenio Colectivo los empleadores han buscado la forma de eliminar este derecho, monetizando los convenios colectivos lo cual ha consistido en la eliminación del convenio incorporando el valor cuantitativo de los derechos adquiridos a los salarios. El Convenio Colectivo, como un instrumento legal de mejora de los derechos ya reconocidos en el Código de Trabajo, desaparece.

De esta manera desaparece también la flexibilización de las relaciones laborales e implicó impedimentos a la Libre Negociación Colectiva, en tanto los empleadores con el apoyo del Ministerio del Trabajo, han venido violentando los procedimientos para la negociación colectiva. Los empleadores tienen la obligación de permitir a los dirigentes sindicales el acceso a la información y a las instalaciones de la empresa; sin embargo, este es un derecho que no se está cumpliendo, inclusive hay empresas de zonas francas que están enjuiciando a dirigentes sindicales que exigen el derecho lo que significa un ultraje a la Constitución Política, a los procedimientos del Código de Trabajo y a los Convenios de la OIT.

El proceso de flexibilización se combinó con reformas integrales a la Constitución Política. Las reformas a la Constitución se han llevado a efectos en dos momentos en 1995, a través de la Ley 192. Las reformas a la Constitución del año 87 perseguían desmontar el proyecto socio económico de la Revolución Popular Sandinista. Se hicieron con el propósito de dar una interpretación democrática a los conceptos y principios de la Constitución, redimensionar el poder ejecutivo y el poder legislativo, crear una verdadera división de los poderes del Estado, mejorar los mecanismos de control constitucional y sus mecanismos de reformas, fortalecimiento de la fiscalía para evitar la corrupción pública, regular las opciones electorales de quienes son funcionarios públicos, la elección directa de los alcaldes, la conceptualización del Estado como un Estado Social de Derecho, para desmontar la economía centralizada y sustituirla por una economía de libre mercado.

### **3.0 Reforma laboral en Nicaragua**

En 1944 se aprobó el primer Código de Trabajo, que vino a derogar la figura civilista del arrendamiento de servicios, en el cual el trabajador no tenía ninguna protección laboral. Fue reformado durante los años 60 y 70, instituyéndose normas importantes como el séptimo día y el pago del decimotercer mes. En los años 80 el decimotercer mes fue restringido a un pago máximo de C\$1,500.00. El 31 de diciembre de 1996 entró en vigencia la Ley 185 del Código de Trabajo.

Los trabajadores exigieron por años esta importante reforma laboral para garantizar la protección y tutela de los derechos de los trabajadores, condición necesaria para alcanzar en la práctica la igualdad ante la ley y para superar la enorme desigualdad económica y social entre empleadores y trabajadores.

Logrado este equilibrio, promover la salud, higiene y seguridad ocupacional, el pago de remuneraciones justas y equitativas a cambio de la prestación de los servicios laborales y así lograr el sentido de excelencia que sólo se alcanza con el respeto a la dignidad como valor espiritual y moral inherente a todo ser humano y que da como resultado final, la mejoría en el nivel de la calidad de vida del trabajador y su familia.

Por su parte los empleadores consideran que la reforma laboral ahuyenta la inversión privada nacional y extranjera y eleva los costos de producción de las empresas, recomendando reformas flexibles, que comienzan con eliminar el pago de indemnizaciones por renuncia, reduciendo la indemnización por cancelación del contrato individual de trabajo y eliminando las indemnizaciones a los empleados de confianza. Es decir la columna vertebral de la legislación laboral.

Desde 1990, los organismos internacionales han condicionado a los distintos gobiernos para desregular y flexibilizar las relaciones laborales, haciendo más fácil dar por terminados los contratos de trabajo, más barato el despido, reducir los beneficios laborales a los trabajadores, aumentar los requisitos de calificación para alcanzar una pensión de vejez, disminuir las prestaciones que da el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social que impuso la Ley de Servicio Civil, montan y desmontan las condiciones con las que deben instalarse las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y otras normativas que a criterio de ellos sean necesarias para desregular las relaciones laborales.

### **3.1 Principios fundamentales del Código de Trabajo**

El Código de Trabajo regula las relaciones de trabajo estableciendo los derechos y deberes mínimos de empleadores y trabajadores. Fija como principios fundamentales, entre otros, los de estabilidad laboral, irrenunciabilidad de los derechos contenidos en el mismo código, limita o restringe el principio civilista de autonomía de la voluntad del empleador, protección, tutela y mejora de las condiciones de los trabajadores y establece el principio del *In dubio pro operario*, entre otros.

#### **3.1.1 Contrato individual de trabajo**

La nueva legislación laboral, establece que el contrato de trabajo es el acuerdo escrito o verbal entre un empleador y un trabajador. La relación laboral es la prestación del servicio, de una persona natural subordinada a un empleador mediante el pago de una remuneración.

La Ley deja claro que la relación jurídica entre el trabajador y el empleador existe aun cuando ésta no haya sido por escrito, se demuestra con la subordinación del trabajador al empleador, la existencia de un salario a cambio de una contraprestación. En los contratos de tiempo determinado, no hay un período de prueba, solamente existe una cláusula de prueba en los contratos por tiempo indeterminado que no puede exceder de 30 días.

Los contratos de trabajo son de dos tipos, por tiempo determinado y por tiempo indeterminado. El contrato por tiempo determinado respeta el principio de estabilidad laboral, ya que debe justificar la causa de temporalidad. Así lo define la Ley cuando deja claro que tiene esta calidad sólo cuando las partes convengan en un plazo, que la realización de la obra o servicio esté en función del tiempo de duración de los mismos o cuando se trate de trabajos estacionales o cíclicos.

El empleador que quiera cancelar el contrato antes del tiempo determinado, sin causa justa, deberá pagar los salarios restantes que dejará de percibir el trabajador por culpa del empleador.

En casos de suspensión de los contratos por enfermedad o accidente, laboral o no, el empleador guardará a los trabajadores el puesto de trabajo hasta por un año. Transcurrido este tiempo el empleador puede dar por terminado el contrato de trabajo y el trabajador pasa a ser evaluado por la Comisión de Invalidez e Incapacidad Laboral del INSS.

Como parte de la flexibilidad se permite el contrato a tiempo parcial, tal es el caso de los negocios de comida rápida, los contratos temporales, la existencia de subcontratistas y la expansión del trabajo cooperativo.

Esta segmentación del mercado laboral genera más empleo, con el inconveniente de que en la mayoría de los casos se violan los derechos de los trabajadores, por ejemplo, la propina sustituye a un salario justo y en el caso de los subcontratistas son por general grandes violadores de la legislación laboral y de seguridad social. A los legisladores se les planteó el dilema de permitir su existencia o prohibirlos y empeorar la situación de los trabajadores.

### **3.1.2 Oficinas de empleo**

El Ministerio del Trabajo tiene una oficina de intermediación o de Servicios Públicos de Empleo y tiene una normativa para el funcionamiento de las empresas privadas de empleo, pero éstas funcionan al margen de la ley y hasta bajo la sospecha de dedicarse a la trata de blancas.

Otra reforma fue aumentar la obligación del empleador de contratar como mínimo un 90% de trabajadores nicaragienses. En casos justificados, que deberán quedar consignados en la resolución, el Ministerio del Trabajo podrá aprobar excepciones. Éstas se han dado por tecnologías que en el momento no dominaban los nacionales, más que todo en la pesca y la construcción.

### 3.1.3 Terminación de los contratos de trabajo

En el anterior Código de Trabajo, por reforma del 8 de mayo de 1981, se establecía que cuando el reintegro fuera declarado con lugar y el empleador no cumpliera con la resolución judicial firme que lo ordena, el Juez del Trabajo lo sancionará con una multa equivalente a un máximo de seis meses de salario del trabajador. Si mantuviera su negativa, transcurrido diez de la imposición de la multa, el juez ordenará el arresto hasta por seis meses y podrá suspenderse en cualquier momento si el empleador acatare la resolución de reintegro o se llegare a un arreglo entre las partes.

No se tiene noticia de que se haya cumplido esta disposición, sobretodo cuando el empleador era el Estado.

En el anterior Código de Trabajo también existió la figura jurídica del preaviso, por medio del cual cualquiera de las partes podía ponerle término a la relación laboral, dando aviso a la otra por escrito, con un mes de anticipación. Cuando el que preavisaba era el empleador, prefería pagar el mes de salario, por lo que preaviso pasó a ser sinónimo de despido.

En el actual Código de Trabajo la figura del preaviso fue eliminada para el empleador y mantenida para el trabajador, quien puede renunciar a su cargo avisando al empleador con 15 días de anticipación. En realidad el trabajador puede renunciar sin guardar los 15 días y en este caso el empleador no está obligado a pagarle ninguna indemnización laboral.

La indemnización por cancelación del trabajo debe reunir tres requisitos de calificación: que el contrato de trabajo sea por tiempo indeterminado, que el despido sea sin justa causa y se tenga más de un año de laborar para el empleador. En ningún caso la indemnización será menor de un mes, ni mayor de cinco meses. Las fracciones entre años se liquidarán proporcionalmente.

Cuando la terminación del contrato por parte del empleador se verifique en violación a las disposiciones prohibitivas contenidas en el Código de Trabajo y demás normas laborales, o constituya un acto que restrinja el

derecho del trabajador o tenga carácter de represalia contra éste por haber ejercido o intentado ejercer sus derechos laborales o sindicales, el trabajador tendrá acción para demandar su reintegro ante el Juez del Trabajo, en el mismo puesto que desempeñaba y en idénticas condiciones de trabajo, si se declara con lugar el reintegro, el empleador está obligado al pago de los salarios dejados de percibir y al reintegro del trabajador. El trabajador tiene la carga de la prueba.

Cuando el reintegro se declare con lugar y el empleador no cumpla con la resolución judicial, éste deberá pagarle al trabajador, además de la indemnización por la antigüedad, una suma equivalente al 100% de la misma.

Esta reforma es anticonstitucional y antisindical. Anticonstitucional porque viola la disposición de que todas las sentencias son de ineludible cumplimiento y no permite que el empleador escoja entre el reintegro o pagar doble indemnización. Es antisindical porque permite pagar al sindicalista y descabezar el sindicato. Sin embargo, se sigue aplicando debido a que la Corte Suprema de Justicia en ocho años no se ha pronunciado sobre ninguno de los recursos de amparo entablados en contra del Código de Trabajo.

De las normas recurridas ante la Honorable Corte, algunas ya no tienen importancia. Por ejemplo, la retroactividad o irretroactividad de la ley en el caso de la indemnización laboral. Si un trabajador al momento de entrada en vigencia el nuevo código era despedido, tenía derecho o no a la indemnización, pues el Código sólo tenía un día de vigencia y el trabajador exigía indemnización por los seis años anteriores. Como el recurso fue admitido dejando vigente la aplicación del Código de Trabajo, tuvo que pagarse la indemnización completa. Si ahora la Corte fallara que el pago no es retroactivo, de todas maneras ya se pagó.

Si declaran que es retroactivo, tampoco importa, ahora todos tienen los seis años. Pero la verdad es que la discusión no debería ser sobre retroactividad ya que la indemnización es un pago por despido injustificado y el tiempo solo es el parámetro para medir el daño causado a quien se le despide sin causa justa. Para reconocer su naturaleza es bueno recordar su origen en los convenios colectivos, sobre todo en los años 80, cuando era infaltable la cláusula de indemnización en casos de despidos sin justa causa, jubilación y muerte, estas dos últimas omitidas por los legisladores.

El empleador, puede dar por terminado el contrato de trabajo sin más responsabilidad que pagar las prestaciones de vacaciones y decimotercer mes cuando el trabajador incurra en graves faltas de probidad contra la vida e integridad física del empleador o de los compañeros de trabajo; por expresión injuriosa o calumniosa contra el empleador, que produzca desprestigio o daños económicos a la empresa y cualquier violación de las obligaciones que le imponga el contrato individual o reglamento interno, que hayan causado graves daños a la empresa. El reglamento debe ser previamente autorizado por el Inspector del Trabajo.

El empleador podrá hacer valer este derecho dentro de los treinta días siguientes de haber tenido conocimiento del hecho. De no hacerlo, en el futuro solo podrá presentarlo como antecedente o agravante en caso de una nueva falta. El empleador para ejercer este derecho debe comparecer ante el inspector departamental del trabajo, quien resuelve autorizar la cancelación del contrato de trabajo. Las partes tienen derecho de apelar ante el Inspector General del Trabajo, sin detrimento del derecho del agraviado de recurrir a los tribunales.

Queda claro que el Inspector del Trabajo puede autorizar la cancelación del contrato de trabajo, pero no puede autorizar el reintegro, esa competencia solamente la tiene el juez.

Debe quedar claro que no existe ningún procedimiento administrativo sobre lo dispuesto en caso de despido con justa causa, los inspectores se guían por un procedimiento elaborado por el Ministerio del Trabajo, sin fundamento en la ley, pero aceptado por las partes y hasta respetado por los tribunales de justicia. Bajo estos actos procesales, la mayoría de las veces los inspectores del trabajo actúan como verdaderos jueces.

### **3.1.4 Indemnización laboral al empleado de confianza**

El empleado de confianza, lo es, no por el nombre que se da al cargo, sino por la naturaleza de sus labores, por conocer y ser parte de la empresa, de sus intimidades y secretos, porque su confidencialidad y lealtad son cualidades necesarias para el buen desempeño del cargo y para la buena marcha de la empresa. La pérdida de la confianza presupone una afectación al normal desempeño de la empresa y en ciertas circunstancias hasta puede significar un grave peligro para el desarrollo de la misma.

El empleado de confianza, al igual que el trabajador en general, es sujeto del derecho laboral, y como tal, puede dársele por cancelado el contrato individual de trabajo según lo dispuesto en el artículo 45 del Código de Trabajo, que manda a pagar una indemnización, hasta de cinco meses de salario, según lo norma el mencionado artículo.

Los requisitos para calificar a esta indemnización son tres:

- Que el contrato sea por tiempo indeterminado.
- Que el despido sea en violación a un derecho laboral del trabajador.
- Que se tenga un año de trabajo al servicio del empleador.

En caso de renuncia, el empleado de confianza tiene derecho a esta indemnización. En caso de despido con justa causa imputable al trabajador, no tiene derecho, ya que aquí la norma aplicada es la del artículo 48 del Código de Trabajo.

En lo que respecta a la indemnización adicional estipulada en el artículo 47 del Código de Trabajo, ésta no se paga en caso de renuncia ni por despido con justa causa imputable al trabajador. Tampoco se paga cuando se aplica correctamente el artículo 45 del mismo Código.

El empleado de confianza no tiene derecho a la indemnización del artículo 47 CT, por el hecho de ser de confianza. Ésta se paga únicamente cuando la terminación del contrato se verifica en violación a las disposiciones prohibitivas contenidas en el Código de Trabajo y demás normas laborales o constituya un acto que restrinja el derecho del trabajador o tenga carácter de represalia contra éste por haber ejercido o intentado ejercer sus derechos laborales. Por lo general sucede cuando el artículo 45 del Código de Trabajo es aplicado de mala fe. Se aparenta el ejercicio del derecho del empleador de aplicar el artículo 45, cuando en realidad se está violando la legislación laboral. Esta violación es ajena a la calidad de empleado de confianza, lo que se irrespeta son los derechos laborales del trabajador.

Si bien es cierto, la ley es clara, en el sentido de que el empleado de confianza no tiene derecho de exigir reintegro en caso de despido, más cierto es que el legislador lo compensa ante esta injusticia, con una indemnización adicional, la cual es fijada por el juez del trabajo y, que es una cantidad equivalente entre dos y seis meses de salario, siempre y cuando el trabajador tenga un mínimo de un año continuo de trabajo.

Esta indemnización la fija el juez según la valoración que haga del daño causado al bien jurídico del trabajador. En este caso el bien jurídico es la pérdida del derecho al reintegro.

Si el Juez del Trabajo, comprueba que hay mala fe, deslealtad y simulación fraudulenta en el despido de un empleado de confianza, no podrá ordenar reintegro, pues éste no cabe, pero mandará a pagar la indemnización del artículo 47 CT, sin detrimento del pago de las demás prestaciones, incluyendo la indemnización del artículo 45 CT.

### 3.1.5 Jornada de trabajo

La Ley 185 de 1996, establece tres tipos de jornadas, *Jornada Diurna* la cual se inicia a las seis de la mañana y finaliza a las ocho de la noche, la *Jornada Nocturna* la cual comienza a las ocho de la noche y termina a las seis de la mañana y la *Jornada Mixta* la cual no puede tener más de tres horas nocturna, ya que de lo contrario se convierte en jornada nocturna y no mixta.

Mezclando la desregulación con la flexibilidad y atendiendo los intereses de la empresa, el Código de Trabajo permite aumentar la jornada de trabajo y laborar las 48 horas en cuatro días, en el llamado sistema cuatro por cuatro. Se autoriza contratos a tiempo parcial (*part time*) por el que se paga un salario mínimo equivalente al tiempo trabajado. Este es aceptado por estudiantes sin recursos o personas con responsabilidades familiares que no le permiten dedicar todo su tiempo a una labor de tiempo completo.

Nuestra legislación establece un máximo de tres horas extras por día y de nueve horas semanales, por voluntad del trabajador. El uso exhaustivo e indiscriminado de horas extras es regresar a la esclavitud, etapa superada por la humanidad, pero que se está viviendo en Nicaragua, sobre todo en las llamadas zonas francas de prendas textiles cuando hay atrasos en la programación o a pedidos de última hora. Otro sector que hace uso indiscriminado de las horas extras es la industria de la construcción, sobre todo por las urgencias de toda índole, desastres como el huracán Mitch o fenómenos naturales.

Ante la opinión pública las denuncias se dirigen principalmente contra los inversionistas extranjeros de zona franca. Estos inversionistas optan por prácticas ilegales, como hacer marcar tarjetas de control de entradas y sa-

lidas, exactamente a las cinco de la tarde, y llevan un control aparte para el pago de las horas extras y no ser detectados por los inspectores nicaragüenses, ni por los inspectores contratados por los dueños de las marcas como Wal Mart y JC Penney.

Las jornadas exhaustivas vuelven improductivo y peligroso el trabajo, provoca daños a los trabajadores y a la empresa y es fuente de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Las empresas de zona franca en vez de corregir, alimentan de mala fe, sus políticas de bajar los costos de producción y pretenden burlar la realidad contratando solamente mano de obra joven, que según ellos es la que puede resistir mejor la sobre explotación. Estas violaciones se dan por falta de control o de complicidad de las autoridades del trabajo y ante la enorme necesidad de los trabajadores, que al tener salarios miserables, prefieren trabajar más, para poder completar el precio de la canasta básica de alimentos.

### **3.1.6 Descansos, permisos y vacaciones**

El descanso se disfruta en cortos períodos que interrumpen la jornada de trabajo, durante los cuales se goza de un refrigerio o del almuerzo; se da entre una jornada y otras, cuando se aprovecha para dormir y realizar otras actividades y, se da durante las vacaciones semestrales o anuales.

El séptimo día decretado por Luis Somoza Debayle el 12 de noviembre de 1962, es una norma de descanso semanal con goce de salario y es la norma de higiene ocupacional por excelencia. Los días compensatorios de descanso semanal o séptimo día que se trabajen, deben ser remunerados como días extraordinarios de trabajo. Asimismo los feriados nacionales que coincidan con el descanso del séptimo días deben ser compensados con el día siguiente. Los días de asueto que coincidan con el séptimo día no son compensados con otro día, es decir que al día siguiente hay que presentarse a laborar.

El día principal de la festividad religiosa más importante de cada municipio es día de asueto con goce de salario, en el caso de Managua son dos, el primero y el diez de agosto. Con la división de Managua, Ciudad Sandino y El Crucero dejaron de tener estos dos días de asueto. Esta norma es eminentemente católica y discriminatoria de las otras religiones que no tienen reconocimiento similar en la legislación laboral. No contradice a la Constitución, ya que nuestro Estado no se declara laico, sólo afirma no tener religión oficial.

La reforma laboral incluyó permisos con o sin goce de salarios, que antes se acordaban en la convención colectiva. Con goce de salario se tiene permiso de tres días hábiles por fallecimiento del padre, madre, hijos o cónyuge, compañero o compañera en unión de hecho estable según la ley. Por matrimonio cinco días hábiles consecutivos. Igual, permiso para acudir a consulta médica personal o con hijos menores o discapacitados de cualquier edad. Según las leyes de seguridad social se considera compañera en unión de hecho estable a la persona con quien se tiene, al menos, cinco años de convivir. Por supuesto que quien es casado no puede alegar tener además una compañera en unión de hecho estable.

Por enfermedad grave de un miembro del núcleo familiar se pueden otorgar permisos con el cincuenta por ciento de goce de salario. Los trabajadores que tuvieren bajo su guarda a una persona gravemente discapacitada podrán solicitar al empleador una reducción de la jornada laboral con goce de salario proporcional mediante acuerdo entre las partes, durante el tiempo necesario.

El inconveniente de hacer uso del derecho de permiso para cuidar familiares con problemas de salud, es que puede sacarlos del mercado de trabajo, por lo que es muy poco usado. En las empresas de zona franca es muy común que no paguen el tiempo usado en consulta médicas, por el hecho de que le pagan por producción y no le calculan el tiempo de consulta como de efectivo trabajo.

Con relación al derecho de vacaciones existen un par de problemas, pues mientras la ley regula un mes de vacaciones al año, los días de vacaciones son de efectivo trabajo y así deben computarse, tal y como lo dice la ley: *“La interrupción del trabajo por enfermedad, permiso u otra causa justa, no interrumpe la suma de los días trabajados para completar el tiempo que le confiere derecho a vacaciones”*. La mayoría no incluye los días de vacaciones como de efectivo trabajo, por lo que el mes anual de vacaciones se da cada trece meses.

### 3.1.7 Salarios

Según la legislación nacional, salario es la retribución que paga el empleador al trabajador en virtud del contrato de trabajo o relación laboral. Cuando el trabajo se estipula por tiempo o por tarea, si se labora después de la jornada, se paga doble como horas extras. Cuando se estipula por unidad de obra, por pieza o a destajo, no se pagan horas extras, ya que so-

lo se toma en cuenta lo realizado por el trabajador, sin consideración al tiempo que empleó en la ejecución. Esto ha sido superado por los trabajadores de la empresa FORTEX de zona franca, que mediante la convención colectiva, lograron el acuerdo con el empleador de que el trabajo al des- tajo se paga doble después de la jornada ordinaria de trabajo.

El salario tiene varias medidas de protección, como son la cuantía, la forma de pago, el momento del pago, el lugar donde debe efectuarse el pago, la inembargabilidad relativa, la prohibición de descuentos, salvo los expresamente autorizados por la ley, como el impuesto sobre la renta y la seguridad social. Asimismo debe haber un recibo que haga constar lo recibido conforme.

El atraso en el pago, obligará al empleador a pagar al trabajador por cada una de las dos semanas de trabajo subsiguientes a la primera. Un décimo más de lo debido por cada semana de retraso, salvo que el incumplimiento se deba a fuerza mayor o caso fortuito.

El salario, el pago de vacaciones no gozadas, el salario por decimotercer mes y las indemnizaciones por riesgo o accidente de trabajo, son preferentes a cualquier otro crédito, excepto los alimentos de familiares del trabajador declarado judicialmente; no será afectado por concurso, quiebra o sucesión y se pagará en forma inmediata.

La Constitución establece que los trabajadores tienen derecho a salario igual por trabajo igual en idénticas condiciones y adecuado a su responsabilidad social, que les asegure un bienestar compatible con la dignidad humana, sin discriminaciones por razones políticas, religiosas, raciales, de sexo o de cualquier otra clase.

Los salarios se ajustan de acuerdo con las leyes de mercado o la negociación colectiva, pero también bajan para los trabajadores de nuevo ingreso al sistema asalariado. Los que están en el sistema asalariado y ya tienen un nivel salarial lo mantienen. El salario es parte orgánica de la economía del país y repercute seriamente en el empleo, la productividad, la exportación de bienes que sirven para poder importar lo que no producimos y ayuda al equilibrio de la balanza de pago de la nación.

Los precios aumentan por la inflación y ésta lleva a la devaluación de la moneda y a la reducción de los salarios. Es por eso que algunos teóricos afirman que aumentar los salarios provoca inflación y va en contra de los

mismos trabajadores. Los trabajadores no pueden influir de esta forma en los precios, lo que pretenden es que los aumentos salariales provengan de un aumento en la productividad, contrarrestando cualquier desviación inflacionaria. En último término los trabajadores piden que los aumentos salgan de las ganancias empresariales.

Lo que los trabajadores exigen es actualizar sus salarios ya que han perdido su capacidad de compra. Lo que piden es que los salarios se reajusten con base al Índice de Precios al Consumidor (IPC), es decir el alza sufrida en los productos de consumo. Se estima que los salarios nominales han perdido en los últimos diez años casi el 55% de su poder real.

Los aumentos de salarios no producen inflación, ya que están basados en la productividad. Tienen sustento en la producción. Puede comprobarse examinando los salarios en todos los sectores de la economía que han mostrado dinamismo y desarrollo. Puede también observarse en la industria de la construcción, finanzas y seguros.

### **3.1.8 Salario mínimo**

Al triunfo de la Revolución Popular Sandinista de hecho fue derogada la Constitución Política y pasamos a regirnos por el Estatuto Fundamental decretado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, en el que se declaraban inaplicables todas las disposiciones legales donde se mencionara al partido de la minoría, por lo que no se pudo constituir la Comisión Nacional del Salario Mínimo, dejando inaplicable todo lo referente al salario mínimo, siendo sustituido por la Ley de Escala Salarial.

La nueva Ley de Salario Mínimo fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 24 de marzo del 1991 y fijada por la Comisión Nacional del Salario Mínimo en noviembre del mismo año.

Según el Código de Trabajo anterior, el salario mínimo deberá estar en relación con el costo de subsistencia y con las condiciones y necesidades de las diversas regiones y ser capaz de asegurar al trabajador un mínimo de bienestar, compatible con la dignidad humana.

De acuerdo con la legislación actual salario mínimo es la menor retribución que debe percibir el trabajador por los servicios prestados en una jornada ordinaria de trabajo, de modo que le asegure la satisfacción de las necesidades básicas y vitales de un jefe de familia.

El Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Nicaragua el 1 de marzo de 1976 dice textualmente: “Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de la vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales”. En estos principios basan los trabajadores su exigencia de que el salario mínimo cubra el costo de la canasta básica de 53 productos.

La realidad es otra, tal como lo explica la OIT en *La Reforma Laboral en América Latina, año 2001*: “En Nicaragua, por ejemplo, los reajustes dejan de estar vinculados al criterio de satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, para ser concebidos más bien como un umbral mínimo de ingreso para un trabajador”.

Esto nos indica que Nicaragua ha seguido las recomendaciones de la AID, que en diagnóstico de 1992, realizado por Edwards, aconsejaba desvincular los salarios nominales de la canasta básica de 53 productos, devaluar el córdoba para reducir los salarios mínimos, como una política adecuada de generar empleo. También afirmaba el señor Edwards que con esta política aumentarían los salarios del sector informal.

La enorme brecha existente entre los salarios mínimos y las demás remuneraciones, es el indicador de la desigualdad social. Entre más se alejan los salarios del mínimo, más se acentúa esta desigualdad.

Ante la imposibilidad de cubrir con el salario mínimo, las necesidades del trabajador y su familia, los economistas del gobierno calcularon el número de habitantes contra el número de trabajadores pertenecientes a la Población Económicamente Activa (PEA), que en ese entonces era de 5 millones y 1.8 millones respectivamente, lo que dio un resultado de 2.7. Es decir que para cubrir la canasta básica, se necesitaba que el núcleo familiar tuviera ingresos iguales a 2.7 veces el salario mínimo.

El coeficiente de 2.7 es ideal si todos tuviéramos empleo, pero sabemos, por datos generales, que hay un desempleo abierto del 12.5%, equivalente a 260,000 trabajadores (en el año 2004), lo que sumado a los que están en el subempleo, nos da más de un millón de personas con problemas de empleo.

Esto significa que solo de arranque se tiene un déficit importante, pues el 12.5% no puede aportar al mantenimiento de su núcleo familiar y pasa a ser una carga adicional de los que están trabajando. Para dejar de ser una carga hay que encontrar un empleo. Tradicionalmente se considera el núcleo familiar de cinco personas. El miembro que se va de casa a formar su propia familia sale de este núcleo familiar.

El salario en general es determinado por acuerdo entre las partes y plasmados en los contratos individuales de trabajo o por medio de la convención colectiva. Cuando no se hace jurídicamente, se fija por la ley de la oferta y la demanda.

El Estado solamente interviene en la fijación de los salarios mínimos, ya que éste, además de ser una variable económica importante, está ligado definitivamente a aspectos de índole social, que al empleador difícilmente le van a preocupar y que el Estado tiene la obligación de procurar.

El Estado debe proteger al trabajador cuando esté cerca de la frontera entre lo digno y lo indigno, pues al estar en el límite de cubrimiento de sus necesidades es propenso a caer en niveles infrahumanos. Es por ello que la ley establece que el salario mínimo debe satisfacer las necesidades mínimas de orden moral y cultural del trabajador y estar en relación con el costo de subsistencia.

El salario mínimo se fija con base a un porcentaje de la canasta básica, la cual contiene en lo que respecta a alimentos, calorías, proteínas y carbohidratos, necesarios para el desarrollo fisiológico. El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá nos hace ver que la cantidad de alimentos de la canasta básica sólo cubre el 59% de las calorías necesarias al día por persona. Es fácil constatarlo con sólo comparar las 18 libras de arroz y 18 libras de frijoles que se fijan para el consumo de un mes de una familia, al menos de 5 miembros.

Definitivamente ninguna familia puede subsistir sanamente, comiendo entre todos, solamente media libra de arroz por día. La canasta básica debe reajustarse en un 41%. En lo que se refiere al vestuario, fija menos de dos pantalones al año. Esto explica el éxito de los vendedores de la ropa conocida como de “paca”.

Por decisión del INSS, actualmente, las pensiones mínimas están fijadas en casi mil córdobas mensuales, mientras que el salario mínimo de este sector, que entró en vigencia el 1 de junio de 2004, apenas es de C\$897.85.

### 3.1.9 Salario por decimotercer mes

El salario por decimotercer fue novedad en Nicaragua, cuando lo decretó el régimen del Presidente Anastasio Somoza Debayle, quien lo dio en un afán populista y para frenar la lucha insurreccional que lo derrocaría en 1979. Durante los años 80 se redujo su pago a un máximo de C\$1,500.00 y la diferencia pasó a un Fondo Nacional para Combatir el Desempleo. Nunca se supo del uso de estos fondos. Al inicio de los años 90 la Asamblea Nacional aprobó la nueva Ley de Salarios por Decimotercer Mes, incorporada al actual Código de Trabajo.

Con frecuencia se le da el nombre de aguinaldo, por la costumbre existente antes de la ley, de dar una pequeña cantidad de dinero como regalo navideño. A veces le llaman treceavo mes, por ser una de las trece partes de los salarios recibidos en el año. Se paga conforme el último salario recibido, pero cuando el salario es variable o de compleja determinación, se paga conforme el salario más alto de los últimos seis meses.

Fue decisión del legislador imponer esta norma para evitar abusos que se daban con algunos empleadores que trabajan por destajo o comisiones, incrementando la producción de bienes y servicios en los meses de agosto, septiembre y octubre, para que luego en noviembre, la actividad quedara en su punto mínimo y así pagar una cantidad menor por decimotercer mes.

Cabe destacar que no todos los puntos pudieron ser cubiertos, ya que muchos centros comerciales tienen sus grandes promociones durante los meses de mayo y diciembre, los cuales no entran este cálculo.

Los ingresos que recibe el trabajador por una jornada extraordinaria no se suman al pago del decimotercer mes, aun cuando éstas sean sistemáticas y continuas. La ley en este sentido no promueve la extensión de la jornada y respeta las normas de la OIT. Nuestra legislación establece que la jornada puede ser menor, pero nunca mayor a ocho horas.

Un punto importante de la reforma laboral, es el pago de una indemnización al trabajador, equivalente al pago de un día de salario, por cada día de atraso. El objetivo de esta norma es que se pague esta prestación a tiempo y que los empleadores no promuevan atrasos en los juicios laborales.

Las personas que reciben pensiones otorgadas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social reciben el pago del decimotercer mes.

### 3.1.10 Libertad sindical

Nicaragua en su Constitución Política reconoce la plena libertad sindical, además ha ratificado los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que se debe entender que en Nicaragua, la libertad sindical está regida por los conceptos creados por la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical de la OIT, el cual está conformado por técnicos expertos representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores.

El Código de Trabajo recoge los dos principios fundamentales: no se necesita autorización previa para organizar un sindicato y los sindicatos elaboran y aprueban sus estatutos sin intervención alguna del Estado. Aunque no está de manera expresa en la ley, ni en el Reglamento de Asociaciones Sindicales, debe entenderse que el principio de libertad sindical significa, no discriminación en el empleo, no injerencia del empleador en los asuntos sindicales.

La libertad sindical, es la libertad para organizarse libremente en agrupaciones sindicales para la defensa de los derechos e intereses de sus afiliados. Su defensa es la principal función de la OIT. La libertad sindical es generadora de justicia social y es necesaria para la paz y la justicia social, por ello es considerado un derecho fundamental. La libertad sindical es lo que le da contenido al tripartismo. El sistema democrático es fundamental para el ejercicio de la libertad sindical.

El movimiento sindical libre e independiente solo puede desarrollarse dentro del respeto de los derechos humanos fundamentales. El gobierno no debe usar la violencia, presiones, ni amenazas contra las organizaciones sindicales, ni hacerles acusaciones de conductas criminales con el fin de hostigarlas. No significa que el titular del sindicalismo tenga inmunidad.

La legislación nacional no permite arresto y detención de sindicalistas con el objetivo de debilitar a los sindicatos, ni detención con fines preventivos (por creer que pueda haber una huelga). De acuerdo con la Constitución están prohibidos las torturas y el maltrato.

Durante el Estado de emergencia el Presidente de la República no puede suspender el derecho de estar organizados en sindicatos, al contrario se prevé la necesidad de que ellos cooperen en la medida de sus facultades.

La Constitución Política garantiza las libertades necesarias para el ejercicio de la libertad sindical como son, libertad de movimiento, de reunión, manifestación, de opinión y expresión.

La libertad sindical incluye la inexistencia de favoritismo, discriminación y privilegios, salvo los privilegios legítimos admitidos por las leyes para el buen funcionamiento de las organizaciones sindicales, por ejemplo los permisos sindicales para acudir ante las autoridades del trabajo.

### **3.1.11 Negociación colectiva**

Negociar es tratar acerca de determinados asuntos procurando llegar a un acuerdo sobre ellos. Según el Convenio 154 de la OIT, negociación colectiva son todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de fijar condiciones de trabajo y empleo; regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

El Código de Trabajo establece que la Convención colectiva en un centro de trabajo cubre a todos los trabajadores con independencia de si están afiliados o no a los sindicatos que negociaron el pliego petitorio.

El anterior Código de Trabajo solo beneficiaba a los firmantes del pliego petitorio negociado y cubría con los mismos beneficios a los trabajadores que se afiliaran posterior a su firma. En ese sentido promovía la afiliación a la organización sindical.

El actual Código muestra como una conquista el hecho de cubrir a todos los trabajadores, sean o no firmantes del pliego petitorio, ni afiliados al sindicato. Esto no incentiva la afiliación, ya que el trabajador no ve la necesidad de organizarse, ni de estar bajo el ojo del empleador, si de todas maneras gozará de todos y cada uno de los beneficiarios, incluso en los casos en que se haya opuesto al sindicato y a la negociación.

Todos los derechos negociados y cubiertos por el convenio colectivo son parte integrantes de los contratos individuales del trabajo. La ley de interpretación del artículo 236 del Código de Trabajo promulgada en la Gaceta Número 206 de 30 de octubre de año 2002, establece que los elementos

obligatorios de la Convención Colectiva que conforman su contenido, a través del contrato de trabajo o relación individual de trabajo vigente, conservan su plena existencia jurídica independientemente de que haya expirado el plazo de vigencia de la convención colectiva, siempre y cuando se haya iniciado el procedimiento establecido en los artículos 371 y siguientes del Código de Trabajo.

La legislación laboral deja claramente establecido que las disposiciones de los contratos individuales de trabajo que sean más favorables para el trabajador privan sobre la Convención Colectiva.

La Ley 185, Código de Trabajo en su artículo 138, establece que todo empleador a quien presten servicios los trabajadores miembros de sindicatos está obligado a negociar con estos la Convención Colectiva cuando así se lo soliciten. Obviamente esta disposición es contraria a los principios del Convenio 98 de la OIT.

### **3.1.12 Los conflictos individuales y colectivos**

#### **3.1.12.1 Conflictos individuales**

Nuestra legislación positiva recoge que la solución a los conflictos individuales se puede resolver por la vía administrativa o por la vía ordinaria judicial, es importante señalar que ambos caminos procesales son independientes.

Por la vía administrativa existen una serie de disposiciones legales, como son: la Ley 185 del Código de Trabajo, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento, Reglamento de Inspectores del Trabajo, Reglamento de Asociaciones Sindicales y una serie de normativas que regulan la higiene y seguridad en el trabajo.

Los conflictos individuales más comunes en la vía administrativa son los promovidos por los empleadores para la aplicación del artículo 48 CT, o sea la autorización de cancelación del contrato de trabajo por causa justa imputable al trabajador, al dirigente sindical o el despido de una mujer embarazada.

El Ministerio del Trabajo tiene la capacidad de autorizar la cancelación del Contrato de Trabajo cuando hay mérito, pero la ley, no le faculta autorizar el reintegro del trabajador, lo cual técnicamente es una asimetría de la ley, por cuanto, el reintegro es facultativo del Juez del Trabajo y no de la Inspectoría del Trabajo.

Los acuerdos firmados entre los trabajadores y los empleadores por medio de la conciliación del Ministerio del Trabajo según la Ley 185, en su artículo 170, inciso c, causan Estado, lo cual no debe confundirse como Estado de cosa juzgada, por cuanto estos acuerdos no tienen la fuerza legal de ejecución, al no cumplirlo el empleador, por lo general el trabajador utiliza estos acuerdos como un medio de prueba en los juicios ordinarios.

### 3.1.12.2 Conflictos colectivos

Los conflictos colectivos cuando son jurídicos los pueden plantear los trabajadores organizados en sindicatos o grupos de trabajadores no organizado. Cuando son socios económicos solo lo pueden plantear los sindicatos con personalidad jurídica y que tengan vigente legalmente su Junta Directiva. En nuestro medio laboral están vinculados a la búsqueda de la negociación del pliego petitorio, el cual se puede negociar, de forma directa entre el empleador y los sindicatos, a través de la mediación del Ministerio del Trabajo, de la huelga y arbitraje.

La Ley Laboral establece la posibilidad de negociar un pliego petitorio por *Arreglo Directo* por la vía de la negociación, ante un conciliador del Ministerio del Trabajo para lo cual da un plazo de quince días prorrogables por ocho días más para lograr la negociación. Si esto no es posible, se da la pauta para el trámite de la huelga lícita, este procedimiento pasa por la Constitución del Tribunal de Huelga, el cual está compuesto por un presidente, un secretario, dos representantes de los trabajadores y dos representantes de los empleadores, los cuales una vez constituidos deben negociar por tres días prorrogables de común acuerdo. De no llegar a acuerdo, deben realizar una asamblea general con los trabajadores, para que rechacen o acepten las propuestas del empleador o para aprobar la huelga lícita, la cual tiene una duración máxima de treinta días, de no llegar a acuerdo en los treinta días de huelga, es obligatorio resolver el conflicto por la vía del Tribunal de Arbitraje. Mantener la huelga después de los treinta días es ilegal, los trabajadores se deben reintegrar a sus labores.

Al conformarse el Tribunal de Huelga, dos de los tres negociadores de cada una de las partes son sustituidos por dos nuevos negociadores. El espíritu de la ley, es apartar a los negociadores que no pudieron llegar a acuerdos, por otros libres de las tensiones y prejuicios, que sean capaces de centrarse en los puntos de interés, no en los posicionamientos y que posibiliten la solución de conflicto.

El Código de Trabajo ha demostrado ser efectivo para evitar las huelgas. Cada vez que se ha formado un tribunal de huelga, o al menos se anuncia la intención de hacerlo, el conflicto se resuelve rápidamente. En la construcción en el año 1999, después de casi dos años de inútil y estancadas negociaciones una vez conformado el Tribunal de Huelga se llegó a acuerdos en cuatros días de sesiones de la misma manera. En Induquinisa, tras casi medio año de incesantes conflictos, que incluso llegaron a los juzgados, una vez conformado el Tribunal de Huelga se llegó a acuerdo en cuatro días. En Carnic se alcanzaron acuerdos satisfactorios en cuatro horas.

Ahora, nuevamente la Cámara Nicaragüense de la Construcción se enfrenta a los obreros del SCAAS, organizados en la CGT Independiente y la CST José Benito Escobar. Van a cumplir dos años de negociaciones infructuosas, durante las cuales, los empleadores se han empeñado en confirmar que los empresarios están abandonando las posiciones de diálogo y prefiriendo el conflicto.

Adoptan posiciones duras, queriendo que los trabajadores acepten la legitimidad de sus intereses, como si el diálogo social pudiera llevarse a cabo apartando las necesidades de los trabajadores. Si el tripartismo impulsa el diálogo social, es primordialmente para mantener la paz social y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familiares.

Detrás de estas posiciones se esconden intereses particulares que frenan a toda la asociación con intereses que no son compartidos, ni son compatibles. Es decir, los buenos empleadores, que sí quieren el diálogo y además cumplen con lo que piden los trabajadores, ceden ante los empleadores de posiciones negativas, ya que tienen necesidad de mantener la unidad de la organización empresarial. Es obvio que ceder ante posiciones poco éticas, deja en mal a los empleadores.

Otras de las formas procesales para la solución de los conflictos colectivos es por la vía del Arbitraje, el cual se puede constituir por la mayoría de los trabajadores cuando hayan transcurrido los treinta días de la huelga lícita o en el caso de Declaración del Estado de Emergencia.

El Tribunal de Arbitraje está compuesto por un presidente, un secretario, un trabajador y un empleador, los cuales deben resolver en el plazo de cinco días, prorrogables. Del Laudo Arbitral que dicten cabe el recurso de revisión solamente sobre los puntos de derecho, el cual deber ser incoado

ante el mismo Tribunal de Arbitraje, pero éste envía las diligencias al Tribunal de Apelaciones, o sea el procedimiento sale del ámbito administrativo y pasa a la competencia judicial; las partes se presentan, expresan y contestan agravios ante el Tribunal de Apelaciones y éste resuelve en plazo no mayor de cinco días. El Laudo Arbitral es de obligatorio cumplimiento para las partes, en todo caso la autoridad competente para que el Laudo se Cumpla, es el Juez del Trabajo.

Por la vía ordinaria judicial las disposiciones legales utilizadas en el proceso ordinario judicial, están plasmadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, su Reglamento y el Código de Trabajo.

La gran mayoría de los conflictos individuales no resueltos en la vía administrativa se resuelven por la vía ordinaria judicial, sean estos conflictos derivados por el incumplimiento de pago de los créditos laborales o de la acción procesal de reintegro.

La norma laboral sustantiva establece la competencia de los jueces, para conocer de los conflictos laborales, por razón de la materia, estos son preferentemente jueces laborales. Donde no hay jueces laborales, conocen los Jueces de Distrito de lo Civil o Locales Civiles; por razón del territorio son competentes los jueces donde se firmó el contrato de trabajo o donde se realiza la obra o el servicio, dejando a salvo que no existe competencia por razón de la cuantía; sin embargo el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 57, establece Juzgados Locales Laborales de menor cuantía, pero por razones presupuestarias éstos no se han constituidos.

La duración de los juicios laborales no tiene un tiempo perentorio, solamente cuando se trata de acciones de reintegro, el juez de primera instancia tiene treinta días para resolver y el tribunal de alzada tiene sesenta días para resolver, ya sea modificando, confirmando o anulando la sentencia de primera instancia.

En los Juicios Laborales una vez presentada en la forma legal la demanda, el Juez por mandato de la Ley, debe convocar a un trámite conciliatorio. De no llegar a ningún acuerdo en la conciliación, el juez manda que se responda la demanda, una vez contestada, se abre a pruebas por el término de seis días, prorrogable por tres días más. Finalizado el período probatorio, el juez tiene tres días para dictar sentencia. La debilidad del trámite conciliatorio es que lo realiza el mismo Juez que va a conocer la

causa, razón que le impide ser más efectivo, ni siquiera alcanza a explicar a las partes si sus pretensiones, tienen o no asidero legal. No puede acercar posiciones entre el actor y el demandado, solo se limita a preguntar al actor si acepta o no la propuesta del demandado. Ni siquiera permiten a una de las partes hacer una contrapropuesta que a lo mejor podría evitar el juicio, dando una solución inmediata. Se hace necesaria una reforma que permita la resolución alterna de conflictos.

Otra gran debilidad del Poder Judicial es su influencia civilista, ya que no acata las disposiciones del Código de Trabajo. Obvian y violan el principio de oralidad, olvidan la falta de formalismo tan necesaria para el trabajador que no domina el derecho laboral, no tiene abogado y muchas veces no puede hacerse acompañar de un asesor sindical.

Las sentencias de primera instancias son recurribles a través del recurso de apelación, éste se interpone ante el mismo Juez que dictó la sentencia, el cual admite o rechaza el recurso. En el caso que lo admita, manda a las partes a apersonarse y expresar agravios ante el Tribunal de Apelaciones, el cual resuelve. Las sentencias del Tribunal de Apelaciones causan Estado de Cosa Juzgada, las cuales prestan mérito ejecutivo una vez que sean debidamente ejecutoriadas por el juez de primera instancia.

Las sentencias debidamente ejecutoriadas y a solicitud de parte el juez de primera instancia pueden librar ejecutoria de embargo para hacer cumplir la sentencia.

Las sentencias ejecutoriadas tienen la debilidad frente al Estado empleador ya que por disposición de la Ley de 27 de febrero de 1913, La Ley 169, Ley de Disposiciones de bienes del Estado y Entes Reguladores de los Servicios Públicos, publicada en la Gaceta Diario Oficial 103 de 3 de julio del año 1994 y la Ley 204 de 11 abril de 1996, no se pueden embargar los bienes del Estado y Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

El movimiento sindical ha demandado que los tribunales de apelaciones sean reemplazados para lo laboral por un Tribunal Superior del Trabajo, para tener juicios verdaderamente laborales y poder crear jurisprudencia pura y leal, lo cual es imposible con resoluciones tan variadas, como tribunales de apelaciones hay.

## 4.0 Aspectos comparativos entre la Ley 185 y el Código de Trabajo de 1945

La Ley 185, o sea el nuevo Código de Trabajo, asigna un capítulo al régimen de la Terminación del Contrato Individual del Trabajo, mientras que el Código de Trabajo de 1945, dedica un solo capítulo al régimen de suspensión y de terminación de los contratos de trabajo.

Desde el punto de vista técnico y conceptual se nota en el nuevo Código de Trabajo un salto de calidad es ese sentido, al asignar capítulos distintos a los regímenes de suspensión y de terminación del contrato individual de trabajo, puesto que son dos categorías distintas.

Es importante señalar que en el Código de Trabajo de 1945 el artículo 115 establece cinco formas legales de terminación del contrato individual del trabajo, mientras que el actual Código de Trabajo, señala ocho formas de cancelar el contrato de trabajo, cuestión que en general beneficia al empleador.

En el Código de Trabajo de 1945 se contemplaba el preaviso como requisito formal para la terminación del contrato de trabajo. Dicho preaviso era el único requisito que tenía que cumplir el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y para él equivalía a despedir de inmediato al trabajador indemnizándolo con 30 días de salario o darle el aviso de su despido con 30 días de anticipación y dos horas libres por día laborable para que el trabajador buscara u nuevo empleo.

El nuevo Código de Trabajo contempla en el artículo 45 la imposición de una indemnización o pena del empleador que da por terminado el contrato individual de trabajo sin causa justa. Estableciéndose que dicha indemnización no podrá ser menor a un mes ni mayor de cinco meses de salario dependiendo del tiempo que el trabajador tenga de laborar para el mismo empleador.

En cuanto a los trabajadores de confianza, ambos códigos no presentan diferencias sustanciales en el fondo. Respecto a las causas justa de despido que puede alegar el empleador, el Nuevo Código de Trabajo contempla cuatro causas mientras que el Código de 1945 contempla nueve formas de cancelar el contrato, sin embargo éste un salto positivo a la causa de los trabajadores.

En el Código de 1945, el artículo 121 menciona las causas para poner término final al contrato de trabajo, causas que no contiene de manera expresa el nuevo código, pero que el artículo 43 deja abierta la opción para el trabajador de la renuncia como vínculo que le permite optar a una indemnización por el tiempo trabajado (antigüedad) que no podrá ser menor de un mes ni mayor de cinco meses, a como lo estipula el artículo 45 del mismo código.

El artículo 43 del actual Código de Trabajo constituye una de las controvertidas normas laborales y se ha convertido en una de las más polémicas según puede inferirse de las distintas interpretaciones que tanto los empleadores o sus representantes judiciales así como los mismos jueces y tribunales dan al referido artículo en detrimento al interés material de los trabajadores y de su propia dignidad que se expresa en una doble circunstancia.

Nos encontramos con el hecho de que no hay un reconocimiento expreso de la antigüedad como parte de los derechos adquiridos por los trabajadores. Y por otro parte, que no se tiene una correcta interpretación cuando el trabajador se ve precisado a renunciar para dar por terminada la relación laboral, detrás de cuya posición subyace a nuestro modo de ver, la protesta del trabajador frente al abuso y ultraje que puede ser objeto por parte del empleador.

En el Código de 1945 se establece que la terminación del contrato de trabajo por tiempo determinado y sin causa justa por alguna de las partes, se resolverá con la acción de daños y perjuicios contra la parte infractora.

El nuevo código no hace mención expresa a lo antes dicho, pero establece en su artículo 42 que cualquiera sea la causa de terminación del contrato de trabajo, el empleador está obligado conforme a la ley, a pagar al trabajador la parte proporcional de las prestaciones, tales como vacaciones y decimotercer mes.

Uno de los aspectos más relevantes que caracteriza a ambos códigos, es el abordaje que hacen al problema de la estabilidad laboral, reflejada en la figura del *reintegro*.

El Código de 1945, estipula que cuando el despido por parte del empleador se verifique en violación a las disposiciones prohibitivas del mismo, el trabajador tendrá acción para demandar su reintegro ante el Juez del Trabajo competente, en el mismo puesto que desempeñaba y en idénticas condiciones de empleo, quedando obligado el empleador si se declarase con lugar el reintegro, al pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador.

El Código de 1945 regulaba que cuando el reintegro fuera declarado con lugar y el empleador no cumpliera con la resolución judicial firme, el Juez del Trabajo lo sancionaría con una multa equivalente a un máximo de seis meses del salario del trabajador. Si mantuviere su negativa, transcurrido diez días de la imposición de la multa, el juez ordenaría el arresto hasta por seis meses y la podía suspender en cualquier momento en que el empleador acatare la resolución de reintegro o se llegare a un acuerdo entre ambas partes.

El artículo 46 del actual código establece en su primer párrafo lo mismo que el código del año 1945, señalando que, cuando la terminación del contrato por parte del empleador se verifique en violación a las disposiciones prohibitivas contenidas en el presente código, la diferencia radica en “*ha lugar al reintegro*”.

Lo cierto es que el actual código abre la opción al empleador para que, en caso de incumplimiento de la resolución judicial, pueda ser sustituida la sentencia del tribunal por multa igual a la establecida en el artículo 45 CT.

Como puede observarse el actual código introduce un ablandamiento profundo a la pena que se hace mérito el empleador en lo que respecta a la indemnización que debe pagar y sobre todo de manera benigna, deja abierta las puertas para que el empleador pueda desacatar una orden judicial con el simple pago de una multa afectando el principio constitucional que establece: que las disposiciones judiciales son de ineludible cumplimiento.

Consideramos que la operatividad del reintegro constituye un acto jurídico orientado a restaurar derechos del trabajador, de los que no puede ser despojado. Obviamente nuestro ordenamiento jurídico laboral no logra satisfacer este derecho de los trabajadores que es violentado frecuentemente por los empleadores e incluso contra quienes están protegidos por el fuero sindical, en abierta violación a los convenios internacionales suscritos por el gobierno de Nicaragua.

#### **4.1 Libertad de sindicalización, negociación colectiva y huelga**

El nuevo Código de Trabajo, no le da facultad alguna al MITRAB para sancionar a los empleadores cuando no cumplen con los acuerdos o resoluciones. El artículo 270, inciso c, expresa que los acuerdos ante el Ministerio del Trabajo, causan Estado, lo que no es sinónimo de cosa juzgada, por lo tanto los empleadores no están obligados a cumplir. En materia de libertad sindical establece la no discriminación, dispone de normas dirigi-

das a tutelar la libertad de sindicalización en sentido negativo, esto es el derecho de no afiliarse o de desafiliarse, por consiguiente, entendiéndose por tal la privación del trabajo al que no forma o deja de formar parte del sindicato.

El nuevo Código de Trabajo deja establecido los requisitos para inscribir el Sindicato los cuales están regulados en el artículo 213 CT, el cual expresa: se podrá negar la inscripción de un sindicato: cuando los fines y objetivos del sindicato no se ajustan al Código de Trabajo, cuando el sindicato se constituye con número menor a los veinte miembros o cuando hay falsificación de firmas. El código deja salvada la posibilidad de apelar dicha resolución que niega la inscripción y hacer uso del Derecho de Amparo, para obtener una resolución del máximo tribunal de justicia como es la Corte Suprema de Justicia.

Además el nuevo Código de Trabajo establece la autonomía organizativa, según el artículo 204 CT, siempre que sea para fines lícitos los sindicatos tienen el derecho de redactar libremente sus estatutos, elegir a sus representantes y su estructura administrativa. También el nuevo Código de Trabajo establece la prohibición de despido a los dirigentes sindicales. Es decir, los dirigentes sindicales gozan del fuero sindical, los cuales no pueden ser despedidos sin antes el empleador alega causa justa, para esto requiere de la autorización de la Inspectoría del Trabajo de conformidad con lo establecido con el artículo 48 CT. La protección del fuero sindical está limitada en cuanto al número y al tiempo, o sea numéricamente ya que solamente gozan de fuero sindical la Junta Directiva del Sindicato y hasta un máximo de nueve miembros de las Secciones Sindicales. Respecto al tiempo el dirigente solamente goza de esta protección mientras está en vigencia el período por el cual fue electo, después está sujeto a cualquier despido.

En materia de la Convención Colectiva de Trabajo, establece que solamente pueden negociar convenios colectivos las personas jurídicas llamadas sindicatos, dejando relegadas a las personas naturales llamadas trabajador, lo que se convierte en una limitante, ya que no pueden negociar un grupo de trabajadores, si no es por la vía del sindicato. Esta norma está en el actual Código de Trabajo, tal y como lo establecen los convenios internacionales de la OIT, que dando a todos la libertad de organizarse en sindicatos, se supone que todos tienen el derecho de convención colectiva. La limitante nace cuando no todos pueden organizarse en sindicatos, por la sencilla razón de que no hay empleo.

Una vez solicitada la negociación por parte del sindicato, el empleador está obligado a iniciar un proceso de negociación y en el supuesto caso de que se niegue, los sindicatos pueden hacer uso del proceso de los conflictos económicos de carácter jurídico, pudiendo negociarse entonces por la vía de la huelga lícita o por medio de un arbitraje (artículos 370 CT y siguientes).

En el caso de que el empleador incumpla con lo acordado en el Convenio Colectivo la Ley 185 establece que puede ser objeto de sanciones a través de multas y al cobro por daños y perjuicios, e incluso la intervención judicial de la empresa (artículo 382 CT).

La Constitución Política en su artículo 83 establece que existe el derecho a la Huelga. La Ley 185, reglamenta este derecho, sin embargo el procedimiento es muy engoroso y deja una serie de limitantes, como es el caso del Derecho a la Huelga de los trabajadores del sector público que tiene sus restricciones relacionadas a que la misma no ponga en peligro la vida, la salud y la seguridad de las personas (artículo 247 CT), deja establecido un número mínimo de trabajadores, o sea que la apoyen la mayoría de los trabajadores. La ley regula la formación de un Tribunal de Huelga el cual está compuesto por un presidente, un secretario ejecutivo, dos representantes de los empresarios y dos representantes de los trabajadores, pero no regula nada en relación a los asesores, dejando a los sindicatos sin la posibilidad de asesoría técnica o profesional; si en el período legal de 30 días de huelga lícita no se llega a ningún acuerdo la Ley obliga a un proceso arbitral.

## 5.0 Aspectos controversiales del Código de Trabajo

### 5.1 La renuncia laboral y sus efectos (artículo 43 CT)

No podemos hablar de la renuncia laboral y sus efectos sin referirnos al derecho de antigüedad ya que la Ley 185 ha dejado ligado ambas categorías en su artículo 43, no obstante se tratan de asuntos distintos.

El derecho de Antigüedad es una prestación con igual valor que las vacaciones y el decimotercer mes, en tanto constituyen *derechos adquiridos*, conquistados por los trabajadores a lo largo de la historia laboral, este derecho fue ratificado con fecha de 15 de febrero de 1988, a través de una resolución del Ministerio del Trabajo relativa al pago por antigüedad o años de servicios de paliación nacional y permanente a todos los trabajadores.

Esta resolución se mantiene vigente, puesto que la Ley 185 en su artículo 406 señala expresamente que quedan derogadas todas las demás disposiciones que contradigan la presente ley. Esta claro que dicha resolución no contradice el Código de Trabajo vigente, reafirmando este crédito laboral, ya que sería un absurdo que los trabajadores renuncien a un derecho adquirido lo cual a su vez entraría en contradicción con el principio del trabajo que expresamente señala: que los derechos adquiridos, son irrenunciables.

Las autoridades del trabajo han dejado sentado que los trabajadores que al momento de entrar en vigencia el nuevo Código de Trabajo, gozaban del pago de antigüedad, lo deben seguir gozando como un derecho adquirido. Esto lo podemos apreciar en los trabajadores del Estado. Asimismo en la empresa privada. Pero no se puede aplicar a los que ingresen posterior a la entrada en vigencia del Código de Trabajo.

La renuncia puede ser motivada por el trabajador, no solo por razones personales o familiares, si no, como contrapartida a las causas de despido que establece para el empleador el artículo 48. De tal manera que para el caso del trabajador que ha sido calumniado o injuriado por su empleador, habría de resultar comprensible y lógico que no esté dispuesto a continuar con una relación laboral donde se le lesione su dignidad. Sin embargo encontramos un gran vacío en el Código de Trabajo, por cuanto no incorpora ninguna norma específica donde reconozca causas justas que asistan al trabajador para promover la rescisión del contrato de trabajo.

El anterior Código de Trabajo reconocía al trabajador el derecho de rescindir el contrato de trabajo en ciertos casos, pero no pareció bien a los representantes de los trabajadores repetir esta norma en el nuevo Código de Trabajo. Miraban ridículo que los trabajadores ante injurias y calumnias en su contra, sólo se les dejara la opción de rescindir el contrato. Por ello fue eliminada esta norma, dejando sólo la figura de la renuncia.

Sobre la base de los criterios antes señalados consideramos que el artículo 43 contempla la renuncia como un derecho que no se contrapone al derecho del trabajador de reclamar, al mismo tiempo que renuncia, a los créditos que por antigüedad ha acumulado.

Por el contrario el artículo 48 de la Ley 185 lesiona profundamente este derecho cuando establece que el empleador puede dar por terminado el contrato de trabajo sin más responsabilidades que la establecida en el ar-

título 42 referido al pago de las vacaciones y el decimotercer mes, vulnerándose el Derecho por Antigüedad.

Esta congruencia del Código de Trabajo ha inclinado la tendencia jurisprudencial al negar el reconocimiento a esa prestación o indemnización. Los Jueces del Trabajo de Managua plantean que no debe pagarse la indemnización por antigüedad al trabajador que renuncia sin culpa del empleador.

La Juez Segundo del Trabajo de Managua, mediante sentencia dice: en cuanto al reclamo conforme al artículo 43 del Código de Trabajo habría que señalar que si bien es cierto, que este artículo expresa que la renuncia no afecta el derecho adquirido por el trabajador por antigüedad conforme el artículo 45, también es cierto que el artículo 45 CT aludido lo que establece es una indemnización como sanción pecuniaria por el daño causado al trabajador por parte del empleador que lo despide sin mediar causa justa.

En caso de renuncia no existe daño causado por el empleador quien por el contrario, se ve forzado a prescindir de un trabajador con el cual contaba para determinado puesto de trabajo, sin recibir ningún resarcimiento económico y al no haber mal causado por el empleador, no puede imponerse ninguna sanción. En este caso concreto, al ser la renuncia presentada de manera unilateral, sin vicios de nulidad, que recaigan sobre la voluntad de las actoras esta autoridad declara *no ha lugar al pago de lo reclamado en concepto de indemnización por renuncia*.

Este criterio juzgador es la muestra de lo polémico que ha sido el artículo 43 a pesar que la doctrina lo ha dejado claro (Sentencia 114 de 16 de octubre de 1997, 12:20 de la tarde, Tribunal de Apelaciones, Circunscripción Managua).

Las resoluciones de la Juez Segundo del Trabajo de Managua, sobre renuncia, han sido revocadas por el Tribunal de Apelaciones, Sala de lo Laboral.

## 5.2 Artículo 45

La Ley 185 expresa claramente que cuando el *empleador* rescinda del contrato de trabajo sin alegar causa justa está obligado a pagar al trabajador un mes de salario por cada uno de los tres primeros años laborados y veinte días de salario por cada año a partir del cuarto año, en ningún caso la indemnización será menor de un mes ni mayor de cinco meses. Las fracciones entre los años trabajados se liquidarán proporcionalmente.

La principal resistencia estriba en todo caso en que niega el derecho a los trabajadores que no han cumplido un año de laborar para el mismo empleador. El trabajador puede hacer uso de su defensa por la estabilidad laboral, pudiera rechazar si está en tiempo, la indemnización ofrecida y demandar la acción de reintegro, pero esto lo sitúa en la problemática que plantea el artículo 46 CT.

Esta congruencia del Código de Trabajo ha inclinado la tendencia jurisprudencial al negar el reconocimiento a esa prestación o indemnización. Las Jueces del Trabajo de Managua plantean que no debe pagarse la indemnización por antigüedad al trabajador que renuncia sin culpa del empleador (Sentencia de 19 de octubre de 1999, 10:25 de la mañana, Tribunal de Apelaciones, Circunscripción Managua).

### 5.3 Artículo 46

Esta norma establece que cuando la terminación del contrato de trabajo se verifique en violación a las disposiciones prohibitivas del Código de Trabajo y demás normas laborales o constituyan un acto que restrinja el derecho del trabajador o tenga carácter de represalia el trabajador tendrá el derecho a reclamar el reintegro.

Otro aspecto interesante es que el legislador le dio la facultad de autorizar el reintegro al Juez del Trabajo y no a la Autoridad Administrativa.

También deja establecido que cuando el reintegro se declare con lugar y el empleador no cumpla con la resolución judicial, éste deberá pagarle al trabajador, además de la indemnización por la antigüedad, una suma equivalente al 100% de la misma.

Esta disposición se ubica como una norma ordinaria que violenta la norma constitucional, por cuanto el artículo 167 Cn, expresa que los fallos y las resoluciones de los Tribunales y Jueces son de ineludible cumplimiento para las autoridades del Estado, las organizaciones y las personas naturales o jurídicas afectadas (Sentencia: de 19 de octubre de 1999, 10:25 de la mañana, Tribunal de Apelaciones, Circunscripción Managua).

### 5.4 Artículo 47

La indemnización por cargo de confianza, sobre el particular del artículo 47 ha sido objeto de confusiones, por parte de los trabajadores, empleadores y el propio juzgador.

Procesalmente, éste derecho ha sufrido una metamorfosis, primero los jueces y tribunales establecieron como premisa procesal para poder lograr el derecho a dicha indemnización la necesidad de que el demandante subsidiariamente debía plantear la acción de reintegro.

Sin embargo, este criterio ha cambiado. Actualmente la jurisprudencia establece que no es necesario plantear la acción de reintegro. La Sentencia de 19 de octubre de 1999, 10:25 de la mañana, hizo consideraciones al respecto.

En el Considerando I, plantea que el trabajador que se considera de confianza y que fue despedido en violación al artículo 46 CT bien puede demandar solamente el pago de la indemnización, pero queda obligado a probar en juicio los hechos que constituyen esa violación al artículo 46 CT. Si los prueba debe mandársele a pagar la indemnización del artículo 47 CT, sin perjuicio del pago de otras prestaciones o indemnizaciones a que tuviere derecho como taxativamente esta disposición legal lo establece.

Por su parte, el Considerando II, señala que esta sala últimamente ha flexibilizado la rigidez de la interpretación anterior dada por el Tribunal Superior del Trabajo, en el sentido que obliga al trabajador de confianza a demandar el reintegro para poder hacerse acreedor a la indemnización del artículo 47 CT (antes 116 BIS CT). En realidad hemos considerado que a un trabajador de confianza no se le puede obligar a ejercer necesariamente la acción de reintegro, ya que bien puede o no desear regresar a ese trabajo de donde ha sido despedido en violación a sus derechos laborales fundamentales, que hasta podrían herir su dignidad como trabajador y aun como persona, por lo que bien puede optar por demandar solamente la indemnización que fija el artículo 47 CT, siempre que en su demanda alegue esa violación y la compruebe durante el juicio. Es decir que su despido se ha verificado en las circunstancias que fija el artículo 46 CT, pero repetimos, esto último debe demandarlo y probarlo.

Por último, en el Considerando III, expresa que: en síntesis cabe recalcar que la indemnización del artículo 47 se establece a favor del trabajador de confianza cuando es despedido en violación a los contenidos en el artículo 46 CT como una compensación por el hecho de no ser reintegrable por su misma naturaleza de confianza. *Pero no cuando renuncia*, como el caso de autos, o cuando el empleador pone fin al contrato de trabajo sin causa justa, conforme al artículo 45 CT. Siendo que las demandantes le fueron pagadas todas sus prestaciones, incluyendo la indemnización de cinco

meses de salario por años de servicio no cabe más que declarar sin lugar el recurso de apelación y confirmar la sentencia apelada por estar ajustada a derecho.

## 5.5 Artículo 48

Este artículo establece las causas justa de despido que puede alegar el empleador. El Código de Trabajo establece cuatro formas.

No obstante para hacer uso de este derecho el empleador debe en el término fatal de 30 días de haberse generado la causa de despido, solicitar a la Inspectoría del Trabajo para poderlo hacer efectivo. Pero la norma es clara cuando establece que la inspectoría no resolverá hasta que haya agotada el derecho de audiencia que tiene el trabajador. Este es un procedimiento obligatorio que debe cumplir el empleador (Sentencia de 1 de diciembre de 1999, 2:25 de la tarde, Tribunal de Apelaciones, Circunscripción Managua).

## 5.6 Reformas y contrarreformas: un balance

La empresa privada y las organizaciones sindicales han tratado reiteradamente el tema de las reformas al Código de Trabajo. Los empleadores propugnan por una reforma total, a como lo dejaron establecido en el Recurso por Inconstitucionalidad que presentaron ante la Corte Suprema en el cual impugnan los numerales V, VII, VIII, IX del Título Preliminar y los artículos 2, 4, 17 (incisos n, p) 27, 28, 43, 45, 46, 47, 56, 58, 60, 61, 63, 68, 94, 103, 126, 129, 208, 225, 227, 239, 244, 249, 26, 270, 279, 284, 290, 292, 342, 403 CT.

Los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, han manifestado que si hay reformas que sean para mejorar todos los derechos mínimos adquiridos en el Código de Trabajo y los derechos existentes en los Convenios Colectivos.

A pesar de la situación planteada tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores no han coincidido en sentarse formalmente a discutir sobre este tema. Sin embargo el Código de Trabajo ha venido sufriendo reformas parciales, tales como: primero, la Ley de interpretación auténtica del artículo 236 del Código de Trabajo, publicada en la Gaceta 206 de 30 de octubre del año 2002; la que en su esencia plantea que los elementos obligatorios de la Convención Colectiva que conforman su contenido,

a través del contrato de trabajo o relación individual de trabajo vigente, conservan su plena existencia jurídica independientemente de que haya expirado el plazo de la vigencia de la Convención Colectiva, siempre y cuando se haya iniciado el procedimiento establecido en el artículo 371 CT. Es decir, los derechos laborales contemplados en el Convenio Colectivo, ninguna autoridad laboral administrativa, ni judicial podrá desmejorarlos, ni propiciar bajo ningún procedimiento la renuncia de los trabajadores, o sus dirigentes sindicales a reivindicaciones, derechos adquiridos, prestaciones beneficios obtenidos por la vía de convenios e incorporados por ello a sus contratos individuales de trabajo.

Segundo, la Ley de Reforma al Título VI, Libro primero del Código de Trabajo de la República de Nicaragua, fue publicada en la Gaceta Diario Oficial 199 de 21 de octubre de 2003, la cual establece que la edad mínima para trabajar mediante remuneración laboral es de 14 años, en consecuencia se prohíbe el trabajo de los menores de esa edad. A las y los adolescentes se les reconoce capacidad jurídica para la celebración de contratos de trabajo a partir de los 16 años. Y los adolescentes comprendidos entre los 14 y 16 podrán firmar contratos individuales con el permiso de sus padres de familia o representante legal. Entre otras cosas.

La Ley 456, Ley de Adición de Riesgos y Enfermedades Profesionales a la Ley 185, Código de Trabajo, Publicada en la Gaceta 133 de 8 de julio de 2004, la cual en sus partes medulares establece, el reconocimiento de la insuficiencia renal crónica, como una enfermedad profesional. Para la administración del Título V de Seguridad e Higiene Ocupacional del Código de Trabajo, toda enfermedad debidamente diagnosticada por autoridad competente, se anexará automáticamente a la lista de enfermedades de riesgo profesional de la Ley 185, Código de Trabajo.

La reforma laboral emergente parece dirigirse hacia los cambios a los contratos individuales de trabajo en los cuales se incluyan de forma expresa la renuncia de los derechos adquiridos. Por otro lado, la reforma emergente tiene como punto relevante, todo lo relacionado con la mezcla de los procedimientos administrativos con el proceso judicial, para regular la indefinición de los trabajadores. Esto se puede observar cuando el trabajador es despedido por la vía de la aplicación incorrecta del artículo 48 CT, y el trabajador hace uso del reintegro ante el Juez Laboral y éste último para poder dictar sentencia espera la resolución de la autoridad administrativa, cuando son poderes independientes, además que la Ley le ha dado al juez la facultad exclusiva de reintegro, independientemente si el

Inspector resuelve o no. Lo que le obliga la ley al trabajador es demostrar que ha sido despedido por la aplicación incorrecta del artículo 48 CT, lo cual se puede demostrar sin la resolución del Inspector del Trabajo.

Igualmente existe la posibilidad de profundizar la reforma laboral en el ámbito del procedimiento de la negociación a través de los Pliegos Petitorios. Presentado en forma el Pliego Petitorio, el Ministerio del Trabajo debe citar a las partes para efectuar el trámite de conciliación, obliga a éstas a concurrir, sin embargo los empleadores no sólo no asisten si no han provocado que el MITRAB dicte resolución originadas de impugnaciones hecha por la empresa la cual da lugar a recurrir de amparo, o sea, se están marcando la pauta, que para poder negociar un pliego petitorio primero se tiene que recurrir de amparo. Esto violenta totalmente los principios procesales de la Ley 185.

## **6.0 Sindicalismo y escenario emergente: los escenarios futuros**

Las organizaciones sindicales de Nicaragua tienen como reto más relevante del momento, construir y desarrollar una estrategia sindical que les permita la unidad en la acción, para poder contrarrestar los efectos negativos que generaran las políticas de globalización. Deben tener en cuenta la necesidad de crear un movimiento sindical más transparente, con mayor conciencia social, gremial, de motivación democrática y no partidista; desarrollando una cultura y responsabilidad económica de los trabajadores, para con sus organizaciones sindicales.

La institucionalización y puesta en marcha de un Instituto de Educación y Formación Sindical, que le permita a los trabajadores conocer y defender sus derechos humanos, sindicales, económicos y sociales, es otra de las tareas estratégicas del sindicalismo nicaragüense. Además, al margen que desde el punto de vista organizativo, se han mantenido los dos grandes bloques como es el Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT) y el Frente Nacional de los Trabajadores (FNT), es necesario fortalecer la unidad estructural dentro de los Sindicatos, Federaciones Confederaciones para evitar un mayor fraccionamiento experimentado en los últimos diez años.

Únicamente con una acción unitaria, el sindicalismo puede estructurar una política sindical dirigida a la incorporación ascendente de jóvenes y mujeres en particular a los puestos de dirección, para el relevo natural ge-

neracional de las organizaciones sindicales. Por último, ante el escenario emergente, el sindicalismo nicaragüense debe desarrollar una estrategia política y legal que le permita a las organizaciones sindicales defender y profundizar sus conquistas actualmente legalizadas en el Código de Trabajo y mejoradas en los Convenios Colectivos.

## 7.0 Conclusiones

La inflación que había estado controlada en los últimos años, debido a los altos precios del petróleo se disparó a partir del año 2004 a 8 ó 10%, las reservas se verán disminuidas en más de 80 millones de dólares. El crecimiento económico sigue siendo bajo, apenas de un 2.7%, el mismo en que crece la población, por lo que el ingreso per cápita no crece.

Con este panorama sólo pueden esperarse más cargas contra los trabajadores. Primero, el gobierno tratará de cargar sobre los hombros de los trabajadores el déficit de la seguridad social. Según estudios hechos por muchos organismos internacionales, las soluciones van desde aumentar el IVA, hasta aumentar las cotizaciones de los trabajadores a un 10 ó 12% de los salarios, aumentar la edad de jubilación a 65 años, aumentar el número de cotizaciones y reducir las prestaciones que brinda el INSS.

La reforma más reciente es la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que si bien es cierto busca darle estabilidad a los trabajadores del sector público, es una imposición del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, como medida de ahorro, ya que el Estado no pagará las indemnizaciones laborales.

Los trabajadores deben prepararse para detener las políticas de desregulación del mercado de trabajo y las técnicas de bajar los salarios y los costos del despido, los que se hacen sin necesidad de reformar las leyes.

Los salarios se reducen diariamente por medio del deslizamiento de la moneda. A comienzos de los años 90, la moneda se devaluó en un 400%, cinco córdobas por un dólar. Esto significó una rebaja de los salarios de un 40%. Luego el deslizamiento aumenta la tasa cambiaria de forma imperceptible, sin los traumas de los llamados “*lunes negros*”, pero con efectos catastróficos para los bolsillos de los trabajadores. Ahora el cambio supera los dieciséis córdobas por dólar.

Como bien lo proclamó la Organización Internacional del Trabajo en la Declaración de Filadelfia: *“La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todos”*. Este es el peligro que enfrenta nuestra sociedad, el que está lejos de resolverse si no hay un consenso político.

Los sindicatos como actores sociales deben hacer esfuerzos para lograr la unidad de acción y superar las acciones dispersas que no despiertan solidaridad, con el fin de sostener una lucha organizada de todo el movimiento sindical. Para ello se necesita abandonar algunas debilidades como el hegemónismo, el protagonismo y el sectarismo de unos y otros. Se deben superar el atomismo y el paralelismo sindical.

Los líderes naturales son los únicos y más avanzados representantes de los trabajadores y como tal deben aclararle a su clase social la situación en que se encuentra, el régimen político y económico que los oprime y la forma que lo hacen, hacerle ver la necesidad e inevitabilidad de hacer uso de su poder político para que no se le sigan negando sus derechos.

Hay que contrarrestar los privilegios, que a costa de los trabajadores ganan los empleadores, los que si están unidos por sus mismos intereses y para ganar influencias sobre el poder del Estado. Los gobiernos y los partidos son muy agradecidos con los empresarios que les apoyan en sus campañas electorales y al devolver los favores, lo hacen en detrimento de los trabajadores.

Esto se refleja en la forma que hacen trabajar a los obreros durante los días y las horas que ellos quieren incluyendo días festivos y séptimos días, sin importarles las necesidades personales y familiares del personal. Implantan sus propias normas y reglas, y hasta se arrogan el derecho de castigar al obrero. El obrero puede ser despedido por decirle una grosería al empleador, pero el trabajador no tiene forma de sancionar al empleador por lo mismo.

El estado de necesidad de los trabajadores los hace agradecer que lo dejen haciendo un sinnúmero de horas extras, para poder completar su escuálido salario y poder cubrir más artículos de la canasta básica.

Los trabajadores deben lograr una política que les permita alcanzar mayores concesiones, y reivindicaciones, mejores condiciones de trabajo, aumentos de salarios, jornadas justas de trabajo. En su origen, los sindicatos estuvieron íntimamente ligados a los partidos políticos, pero su naturale-

za democrática, los ha conducido paulatinamente a la conformación de un movimiento independiente. A medida que esta tendencia aumenta, la posibilidad de la unidad de acción tan anhelada se vuelve una realidad.

En el entendido de que la ideología está integrada por las concepciones e ideas en las que se toma conciencia y se valoran las relaciones de los hombres respecto de la realidad y la sociedad, no se puede pedir a nadie que actúe al margen de su ideología, sino al contrario, se debe buscar la unidad fortalecida cada cual por su propia ideología.

Tampoco se puede abandonar lo político. Es un error abandonar todo lo que respecta al Estado y al poder, cuando es ahí precisamente donde se elaboran las políticas que afectan a la sociedad y a los trabajadores. De aquí nace la injusticia, no tanto de la ley, sino de algunos funcionarios del Estado que son benevolentes y serviles con el capital.

Los trabajadores deben tomar influencia en los asuntos públicos, igual que lo hacen los empleadores. Se debe fortalecer el tripartismo y el diálogo social, en el entendido de que se debe tener el objetivo de mejorar el nivel y la calidad de vida de los nicaragüenses. El diálogo social no se puede ver de forma unilateral, solo para la paz social dejando en estado de necesidad a los trabajadores. Es un necio quien llama a los trabajadores a no ejercer sus derechos en nombre de la patria y los intereses nacionales, como si estos conceptos estuvieran vacíos de contenido.

El movimiento sindical debe asumir el destino de la nación y buscar soluciones políticas integrales para erradicar la pobreza.

Es necesario construir un sindicalismo nuevo, capaz de hacer de la crítica y la autocrítica una fuerza vital, fundamental y necesaria para la vida del organismo sindical como ser vivo que debe ser evaluado y diagnosticado en grandes y profundos análisis y reflexiones para fortalecer al sindicalismo, dotándolo en primer lugar de los principios que en medio de las crisis y oportunidades personales, se han olvidado y que son necesarios para representar fielmente los derechos e intereses de los trabajadores. Esto llevaría a una mejor formación de los sindicalistas que deben estar armados de programas para cumplir de forma organizada todas y cada una de las tareas que deben realizar.

### Matriz comparativa de las reformas en materia de libertad sindical

Concepto	Antes de la reforma	Después de la reforma
Mínimo de afiliación a las asociaciones sindicales.	<p>Los sindicatos se constituirán con un número no menor de veinticinco miembros si tratare de trabajadores. Artículo 189 CT.</p> <p>Para la formación y existencia de un sindicato, se requiere, un número no menor de 60% de los trabajadores de una empresa o centro de trabajo, si se trata de un Sindicato en Particular.</p>	Los sindicatos de trabajadores se constituirán con un número no menor de veinte. Artículo 206 CT.
Autorización para la Constitución de las asociaciones sindicales.	Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica sin más requisitos que la inscripción de su acta constitutiva y sus respectivos estatutos, en el departamento de asociaciones del Ministerio del trabajo. Artículo 190 CT.	<p>La Constitución de sindicatos no necesita de autorización previa. Artículo 203 CT.</p> <p>Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica una vez inscritos su acta constitutiva y estatutos en la Dirección de Asociaciones sindicales del Ministerio de Trabajo. Artículo 210 CT.</p>
Cobertura de la Convención Colectiva.	<p>La convención colectiva obliga a los empleadores que la suscriban por sí o por sus representantes legales, y a todos los trabajadores que pertenezcan al sindicato o confederación de sindicatos legalmente constituidos que hubieren Estado representados en la celebración de dicho contrato. Artículo 23 CT.</p> <p>La convención colectiva beneficia a los trabajadores que con posterioridad a su celebración entren a formar parte del sindicato contratante. Artículo 26 CT.</p>	Las cláusulas de la convención colectiva se aplicarán a todas las personas de las categorías comprendidas en la convención que trabajan en la empresa, negocio o establecimiento, aunque no sean miembros del sindicato. Artículo 237 CT.
Vigencia de la Convención Colectiva.	<p>Cuando la convención colectiva se celebre por tiempo indefinido, cualquiera de las partes podrá darla por terminada dando aviso por escrito a la otra con un mes de anticipación. Artículo 31 CT.</p> <p>Por la expiración del término convenido, el cual no puede ser mayor de dos años. Artículo 32 CT.</p>	<p>No podrá exceder de dos años. Artículo 240 CT.</p> <p>Vencido el plazo fijado en la Convención Colectiva sin que se hubiese solicitado su revisión, se dará por prorrogado por otro período igual al de su vigencia. Artículo 241 CT.</p>
Pago de salarios durante la huelga.	<p>Los trabajadores que hayan holgado, acogiéndose a lo dispuesto en el ordinal 3) del Artículo 222, no tendrán derecho a salarios. Artículo 229 CT.</p> <p>Si los tribunales declaran que los motivos de una huelga son imputables al empleador, por incumplimiento del contrato o contratos de trabajo, por maltrato o violencia contra los trabajadores o por incumplimiento de las disposiciones ordenadas por los inspectores del trabajo que tiendan a impedir graves daños a la salud de los trabajadores, condenarán a aquél al pago de los salarios correspondientes a los días que éstos hayan holgado. Artículo 229 CT.</p>	No está regulado.
Arbitraje Obligatorio.	Transcurridos treinta días después de autorizada una huelga o paro, el arbitraje será obligatorio. Artículo 314 CT.	Igual. Artículo 389 CT.

# REFORMAS LABORALES Y RESPUESTA SINDICAL EN PANAMÁ

Alexis Rodríguez M.

## 1.0 Introducción

La legislación laboral se formaliza después de la segunda guerra mundial, con la Constitución de 1946 y el primer Código de Trabajo de 1947 (Gray, 1999). A través del Código se configuró un sistema de relaciones laborales en el cual los trabajadores y sus asociaciones naturales, los sindicatos, participaban de manera poco efectiva en la dinámica laboral y contractual. Ese primer Código de Trabajo que se aprobó en 1947, 43 años después de la primera Constitución de la República, fue en su momento el primer ordenamiento sistemático nacional sobre la materia, y un avance trascendental para la legislación laboral panameña, que para ese entonces se encontraba dispersa y sin una articulación científica adecuada.

El Código de Trabajo de 1947 entra en vigencia el primero de marzo de 1948, siendo concebido, elaborado e impuesto por la patronal a partir de la articulación de ocho leyes y códigos anteriores. El Código articula un cuerpo legal en material laboral, que de forma específica regulará a partir de entonces, la relación que surge entre el capital y el trabajo, y que hasta aquel momento se encontraba dispersa en códigos como el Civil y el Administrativo, entre otros (Roman, 1992).

El Código de Trabajo de 1947 tenía sus vicios y taras, pero fue útil y aplicable (Roman, 1992), durante 24 años. En ese lapso de tiempo sólo se incluyeron ocho (8) reformas (Ordóñez, 1999). Entre las deficiencias del Código del 47 se encuentra la ausencia de un régimen de estabilidad laboral. Prevalecía por el contrario, un sistema de libre despido. Entre los avances significativos, se encuentran por ejemplo, el desarrollo legislativo de la

jurisdicción especial de trabajo y la introducción de figuras institucionales como el reglamento interno de la empresa, que será el eje del desenvolvimiento de las relaciones laborales en el espacio productivo.

En el Código de 1947 los derechos individuales y colectivos de los trabajadores se encontraban limitados en tanto contaban con pocas garantías para su desarrollo. La libertad sindical estaba restringida, al igual que el fuero sindical y la negociación sindical de la convención colectiva. Esto provocó que entre 1947 y 1972, durante veinticinco años por ejemplo, sólo se realicen veinticinco negociaciones colectivas. Es decir, un promedio de una convención por año. Igualmente, en el período entre 1944 y 1967, se registra la presencia en el sistema de relaciones laborales, de apenas 71 sindicatos operando en todo el país. En buena medida, la inestabilidad en el puesto de trabajo, limitará la organización de los trabajadores. La mayoría de los sindicatos que se establecen durante ese período son sindicatos de sectores, especialmente de servicios.

El Código de 1947 fue modificado estructuralmente en 1972, cuando se elaboró el segundo Código de Trabajo. La siguiente reforma “estructural” del Código de Trabajo se realizará en 1995, pero con una característica distinta, la resistencia de amplios sectores del movimiento obrero. Esta última, será la tercera versión del Código de Trabajo que tendrá el país.

El escenario populista que emerge en 1968 y que se extenderá plenamente hasta 1979 abre a debate a inicios de la década del setenta, una serie de reformas laborales dirigidas a fomentar la equiparación del trabajo con el capital. El impacto del emergente entramado laboral será significativo en la organización del mundo del trabajo. La expresión más significativa de aquel cambio fue la redacción de un Código de Trabajo, que se inspira en los principios, las garantías y derechos laborales articulados en distintos códigos de trabajo latinoamericanos, como el del Perú y Colombia, y fundamentalmente en el Código Federal Mexicano (Roman, 1992).

El Código de Trabajo de la República de Panamá de 1972, aprobado a través del Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, fue publicado en la Gaceta oficial 17040 de 18 de febrero de 1972, y elaborado durante la presidencia del ingeniero Demetrio B. Lakas. El Código de Trabajo aprobado a inicios de los años setenta era proteccionista y regulacionista, dos postulados con los cuales posteriormente, la economía neoclásica y el pensamiento conservador, no coincidirán en ningún momento.

El Código de Trabajo de 1972, supera todas las expectativas y derechos laborales expuestos en los Códigos Laborales de los países Centroamericanos. Es decir, es un código moderno que fortalece la figura, tanto de los sindicatos, como del derecho de negociación colectiva. El principio fundamental, en medio de aquella reforma fue ajustar las relaciones laborales a los cambios que la modernización progresiva en lo económico y lo político, estaba creando y recreando acelerada y ascendentemente.

Después de 1972, año en el cual entra en vigencia el Código de Trabajo, se negociaron en menos de cinco años, más de quinientas convenciones colectivas. De forma subsiguiente, se registró un incremento ascendente de las organizaciones sindicales, en tanto se garantizó el ejercicio, “aunque restringido”, de la libertad sindical y se auspició y promovió la afiliación y organización de los trabajadores en los sindicatos, federaciones y confederaciones, hasta aquel momento existentes. En buena medida, la firma y ratificación de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), facilitaron un marco de acción institucional al Estado y a los sindicatos panameños, inédito hasta ese entonces.

A partir de 1972, el movimiento sindical incrementa el número de afiliados hasta 1976, cuando la patronal plantea una serie de iniciativas políticas y legislativas para fomentar reformas laborales que gradualmente debilitarán la libertad sindical. Para la patronal, la absorción de mano de obra para reducir el desempleo emergente, pasaba en aquel entonces por flexibilizar los derechos de los trabajadores y reducir el margen de maniobra de los sindicatos y demás garantías al trabajo, articulados en el Código de Trabajo. Una vez que existe consenso entre la patronal y el gobierno, se impulsa la Ley 95 de 1976, que congela las Convenciones Colectivas por un período de dos años. Aun así, en lo estructural y fundamental, el Código de Trabajo mantiene responsabilidades, garantías y derechos para ambas partes de la relación laboral, en tanto plantea reglas del juego claras para el desarrollo de la relación laboral armónica, que sólo se inclinaron hacia un lado u otro, a partir del papel que no tan imparcialmente asumieron, en su momento, las autoridades gubernamentales.

El objetivo central de las reformas planteadas, a lo largo de este período, fue detener en unos casos y contener en otros, las demandas ascendentes de los trabajadores y sobre todo, limitar las garantías que el derecho laboral positivo, adscribía a las relaciones laborales, desde la perspectiva de los trabajadores. De hecho, ese proceso puede observarse en cifras. Entre

1968 y 1979, durante la fase proteccionista plena del Código del Trabajo, surgen un total de 121 sindicatos, 50 más que entre 1944 y 1967. Sin embargo, de 1983 a 1991, en medio de la fase de debilitamiento del derecho laboral y relajamiento de la libertad sindical, las organizaciones sindicales pasaron de 247 a 117. Desaparecen 130 organizaciones sindicales y se reduce la afiliación sindical de 106,296 afiliados en 1983 a 77,527 afiliados en 1991. Todo un cambio en la dinámica interna del sindicalismo panameño.

Las reformas, además de las propuestas económicas y legales, facilitaron la emergencia de una serie de debilidades de los sindicatos, que en el fondo no se encontraban preparados ni táctica ni estratégicamente para los cambios que desde adentro del país demandaban los procesos mundiales de globalización. Las reformas eso sí, se han registrado, negociado y coexistido con fenómenos como las debilidades financieras y formativas que tienen las organizaciones sindicales; la falta de adaptación sindical a las transformaciones económicas; las estrategias tradicionales de subordinación sindical a los partidos políticos; el reducido protagonismo de los dirigentes sindicales en las reformas laborales; y los reiterados problemas de unidad organizativa y orgánica, que se presentaron cotidianamente al interior del sistema de relaciones laborales. Estos son algunos de los factores que interactúan en el sistema de relaciones laborales y al mismo tiempo lo caracterizan.

El fundamento central de las reformas realizadas al Código de Trabajo, gravitó durante más de tres décadas, en torno a una tesis recurrente: generar puestos de trabajo. Sin embargo, cabe reiterarlo, el problema de la generación de empleos no pasa por la modificación del sistema de relaciones laborales, si no existe con anterioridad un impacto directo en la disminución del desempleo, mediante políticas estatales adecuadas. Para ello las reformas tienen que ser integrales, y no pueden reducirse únicamente, al ámbito del sistema de relaciones laborales y dentro del mismo, específicamente, al marco legal y normativo expuesto en el Código de Trabajo.

Cabe preguntarse entonces en última instancia, por qué y cómo se determinan las reformas laborales; cuál ha sido la dinámica de las reformas laborales; cómo un sindicalismo en crisis, condiciona las reformas laborales. La respuesta a cada uno de estas preguntas puede inaugurar innovadores y relevantes escenarios comunicativos entre los sujetos y actores que interactúan en el sistema de relaciones laborales.

## 2.0 Despliegue de la lógica de mercado y transformación del sistema de relaciones laborales

Las relaciones laborales se desenvuelven en un contexto socio-económico y normativo complejo. Parte del mismo son los sectores económicos y la estructura económica del país. El contexto social, económico y político, no ha sido nunca homogéneo. La estructura de la economía panameña tuvo a lo largo de la historia un desarrollo desigual, combinado y contradictorio. Los sectores primarios y secundarios tuvieron una relación asimétrica con el sector terciario, lo que incidió estructuralmente en la composición del movimiento obrero y la clase obrera. De hecho generó procesos sociales y económicos diferenciados; por un lado, en torno al Canal estimuló la presencia de un movimiento obrero constituido por extranjeros, por el otro, un movimiento obrero externo conformado por panameños.

Las especificidades de la economía panameña, inclusive las antes mencionadas, se acentuaron a partir de la década de 1970, principalmente con la ampliación del Centro Financiero Internacional, el endeudamiento, el perfeccionamiento del servicio en la Zona Libre de Colón y el inicio de la transición de la administración del Canal.

El impacto del fortalecimiento del sector comercio y servicios entre 1970 y 1980, disminuyó gradualmente la población ocupada en el sector agropecuario, compuesta por pequeños parceleros minifundistas, campesinos proletarizados y obreros agrícolas. Esta disminuida capacidad de absorción se corresponde con el hecho que entre 1970 y 1980, el Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) disminuyó del 14.6% al 9.0%, para volver a subir a 10.8% en 1989. Asimismo, entre 1980 y 1990 el sector agropecuario recupera su capacidad de retención de la población económicamente activa en el interior del país. Sin embargo comparativamente, las finanzas y el transporte son los subsectores del sector servicios que más crecen. El subsector finanzas que en 1970 era de 12.0%, aumenta a 14.1% en 1980, y 18.1% en 1989. El subsector transporte, pasó de 5.9% en 1970, a 11.5% en 1980 y 20.0% en 1989. Obviamente éste último subsector fue el que más creció, pero no necesariamente el que más mano de obra incorporó en sus actividades cotidianas. No obstante, son áreas económicas dinámicas. El sector comercio a través de la Zona Libre de Colón, produce aproximadamente cerca de 100 millones de dólares por año al Estado. Igualmente el subsector financiero que cuenta con veinte bancos grandes, de los cuales por los menos catorce son de capital extranjero, maneja aproximadamente un total de activos por encima de los 25 millones de dólares.

El crecimiento del sector terciario por su vinculación con el capital transnacional, facilitó el aumento de las inversiones extranjeras. El Estado, ente protagónico del desarrollo y participante directo en las obras de beneficio social y económico de los ciudadanos, para garantizar el sostenimiento de la demanda recibió el apoyo de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) que como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), otorgaban grandes préstamos a los países del Tercer Mundo. Para ello solicitaban garantías y ajustes, una de ellas, quizás la más relevante, las condiciones de trabajo y los costos salariales del factor trabajo. En otras palabras, una tasa de retorno rápida vía la acumulación sostenida, sea la misma originaria o no.

En 1976, los acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) se hicieron evidentes. El gobierno de aquel entonces, promovió la Ley 95 del 31 de diciembre de 1976, por la cual se modificaron, algunos artículos del Código de Trabajo y se adoptan otras medidas. Esta ley fue conocida en su momento como ley de Reactivación Económica en tanto surge en medio de una crisis energética a mediados de la década del 70. Esta ley fue la primera que modificó el Código de Trabajo y a su vez desmejoró las condiciones de trabajo, afectando a grandes grupos de trabajadores. La Ley 95 cercenó una serie de reivindicaciones sindicales como: la estabilidad en el empleo (estabilidad absoluta), prórroga (declara una moratoria) de las convenciones colectivas por dos años; el sistema de reintegro y el pago de la indemnización de los trabajadores; el reclamo de las horas extras; el derecho a huelga (Ordóñez, 1999). Pero fundamentalmente, según la CNTP, la Ley 95 cercena conquistas y desautoriza al Estado y su función asignada en el Código, en tanto entregaba a la empresa privada la última determinación en las relaciones laborales (Diario El Matutino, 6 de enero de 1977).

Para los trabajadores, la Ley 95 de 1976 era el resultado de las presiones de la patronal, en tanto le permitía el cierre de las empresas sin demostrar claramente, la causal económica requerida y el arbitraje obligatorio ante una declaración de huelga. Además, la Ley 95 de 1976 señalaba que las prestaciones adicionales como aguinaldo, bonificaciones y decimotercer mes, no se constituirían en parte integral del salario. En su momento se argumentó que la ley 95, estimularía la inversión privada y generaría nuevos empleos. Sin embargo, en el período 76-77 sucedió todo lo contrario, ya que la inversión se desplomó en un 46%, con respecto al año anterior y lo que sí generó fue un aumento en el desempleo. Se calcula que entre el 1976 y 1977 surgieron más de 18 mil desempleados nuevos (CEALP, 1988).

La Ley 95 de 1976, fue ampliamente cuestionada por el movimiento obrero, que establece la necesidad de realizar consultas previas entre los empleadores y trabajadores, con el objetivo de elaborar un Proyecto de Ley que garantizase un equilibrio de intereses entre capital y trabajo. Esta modalidad de resolución de conflictos e intereses inaugurada en 1972, se mantendrá hasta 1995. El Proyecto de Ley elaborado en consenso finalmente fue aprobado y convertido en la Ley 8 de 30 de abril de 1981, que modificó los artículos 212, 215, 218, 219, 221, 403, 452 y 480 del Código. Al mismo tiempo se reestableció el artículo 401 del Código y se adicionó el artículo 12 y 12 A de la Ley al Código del Trabajo. Pero aun cuando fue elaborada mediante consenso y acuerdo previo, la ley no proporciona ni garantiza ningún tipo de equilibrio entre las partes y por el contrario, genera un desequilibrio entre el capital y el trabajo a partir de los cambios introducidos por los legisladores.

La Ley 8 de 1981, derogó la Ley 95, sin embargo, las principales modificaciones registradas en 1976 se mantuvieron. En su artículo 12, se estableció que: *“Ninguna empresa está obligada a celebrar convención colectiva de trabajo durante los dos primeros años de operaciones”*. Además, se dispuso en su artículo 15 que: *“Durante el período de vigencia de las convenciones colectivas no se admitirían pliegos de peticiones que tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas o cláusulas nuevas, a la convención colectiva”*. En materia de flexibilización de la estabilidad, se adicionó un 50% de recargo sobre las indemnizaciones de los despidos injustificados, en el caso de que el empleador optase por no reintegrarlo a su puesto de trabajo. Es decir, se intercambiò flexibilidad en el proceso de despido por un incremento en el monto de la sanción establecida.

Con la promulgación de la Ley 8 de 1981, se modifican aun más los derechos de los trabajadores. Derechos como la estabilidad en el empleo, el reintegro y el despido son condicionados. Esto debilita las demandas de los trabajadores y con ello las perspectivas de afiliación sindical. El sindicato que antes aparecía como figura privilegiada de protección y defensa del trabajo, pierde poco a poco sus funciones objetivas y subjetivas con relación a las garantías del trabajador. Además son afectados derechos como el número de trabajadores exceptuados del régimen de estabilidad en el empleo y el plazo para reclamar el despido injustificado, entre otros aspectos relevantes, en el ámbito de trabajo y de los trabajadores.

Posteriormente, con el inicio del proceso de modernización de la plataforma para la atracción de capitales, vía la privatización y la desregulación laboral, emergen otras formas de control obrero. La modernización de la

plataforma surge por un lado, por causas específicas como la inflación y el desempleo; por el otro, por la necesidad de un aparato burocrático y económico ágil que facilite el expedito aumento del margen de competitividad, y el ajuste coherente entre el proceso de transnacionalización del capital, y la división internacional del trabajo.

Durante los tres primeros cuartos de siglo XX, la plataforma para la atracción de capitales se encuentra constituida por la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional y el Canal de Panamá. A partir del último cuarto de siglo XX, fue constituida la reestructuración y modernización de la plataforma, extendiéndose su funcionamiento a las zonas procesadoras para la exportación, las áreas mineras, las empresas maquiladoras, las zonas especiales y las actividades sensitivas del comercio de servicios internacionales. Es decir, la lógica de acumulación y apropiación de la materia prima se extiende al resto del país pero se mantiene su esencia, pues no se alcanza a transformar el conjunto del aparato productivo pero sí, el sistema de relaciones laborales. No obstante, la plataforma en su fase abierta de modernización, es un espacio de producción que mantiene ciertas características decimonónicas como son la tecnología poco avanzada, condiciones precarias de trabajo y bajos salarios, combinados con características como incentivos fiscales, tasas preferenciales para la instalación y despenalización absoluta para el retorno del capital de las industrias afiliadas y filiales de los grandes megaconglomerados industriales y comerciales que existen actualmente en el mundo.

A finales de la década del setenta, con la entrada en vigencia de los Tratados del Canal de Panamá, la construcción del oleoducto transistmico y el desarrollo de la Zona Libre de Colón, se proyectó internacionalmente una cierta estabilidad económica en el país. Sin embargo, a partir de 1980, se inicia un lento proceso de cambios económicos y políticos. En el ámbito económico, por ejemplo, comienza la ejecución de los Programas de Ajuste Estructural y se realizan las negociaciones con las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), dirigidas a pagar los préstamos obtenidos con anterioridad en la década del setenta. La principal acción en el ámbito laboral, es la aprobación de la Ley 5 de 2 de marzo de 1982, por la cual se toman medidas relacionadas con los contratos de trabajo en la construcción que se refieran a obras especializadas o de interés social. La Ley 5 de 1982 que fue publicada en la Gaceta Oficial 19521 de 10 de marzo de 1982, tiene como máximo aporte a las reformas el hecho de que en el artículo 2 señala que: *“Para los efectos de esta Ley no se aplicará el numeral 4 y párrafo final*

*del Artículo 36 del Código del Trabajo*”. Con ello se limita la cantidad de horas extraordinarias, al mismo tiempo se redefine su pago, que el Código penalizó para evitar la sobrecarga del factor trabajo. Como resultado de la política de ajuste se registran cambios en lo político, lo laboral y lo económico que desmejoran sustantivamente la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo y además disminuyen claramente la capacidad de consumo de la población, al incrementar los precios de los productos de primera necesidad. Con ello se rompe la fórmula histórica que sostiene el balance y la paz social en Panamá, que combina políticas de bienestar, precios bajos, consumo estándar y bajos salarios. De hecho, si se rompe esa fórmula, emerge una crisis y colapsan los mecanismos políticos de mediación y diálogo social. Los acontecimientos registrados a lo largo de la década del noventa así lo demostrarán, en reiteradas ocasiones.

En lo político, después de la muerte de Omar Torrijos H., la cúpula militar tiene cambios significativos (Florencio Flores, Rubén Darío Paredes y Manuel A. Noriega). Igualmente se plantea la urgente necesidad de reformar la Constitución Política del país. A la base de este proceso de reorganización política y económica, se encuentra el retorno a la legalidad de los partidos políticos en 1978, y las elecciones generales para escoger mediante el voto directo, al Presidente de la República en 1984. Al mismo tiempo, la burocracia estatal registra un proceso de inestabilidad que se manifiesta en la sucesión de figuras como Arístides Royo, Ricardo de la Espriella y Jorge Illueca en la Presidencia de la República.

### **3.0 Transformaciones económicas y desregulación del trabajo y las relaciones laborales: aspectos centrales de las reformas económicas y su impacto en las relaciones laborales**

#### **3.1 Programa de Ajuste Estructural (PAE/SAL I: 1983)**

El primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-I) entra en vigencia en 1983, y pretendía en primera instancia, dinamizar todo el conjunto de la estructura productiva panameña, tomando como punto de partida, tres objetivos:

- Reducción del sector público y el mejoramiento de su eficiencia.
- Reorientación de la estructura de incentivos en los sectores urbano e industrial, hacia las exportaciones y la generación de empleos.
- Incremento de la productividad y la producción en el sector agropecuario.

El programa de ajuste estructural era el primer paso en el proceso de ajuste y reajuste económico y el inicio de primer ciclo de reformas. Las medidas que se tomaron para el cumplimiento de este acuerdo con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) fueron las siguientes: en 1982, se cerró la Corporación Bananera del Atlántico (COBANA); en febrero de 1983, se revisó la situación financiera de las empresas estatales, sobre todo las más subsidiadas, lo que termina con la venta del hotel Marriott y el plan de venta del hotel Contadora. Posteriormente, en marzo, se cierra el ingenio azucarero de Felipillo, y cesan los subsidios a la Corporación Bayano y la empresa Cítricos de Chiriquí, al mismo tiempo que comienzan los estudios para su posible venta; en abril, se elabora el Plan de venta de Air Panamá y la Corporación Bananera del Pacífico (COBAPA). Este conjunto de medidas crearían las condiciones y los mecanismos para convertir el empleo en bien escaso, reduciendo los puestos de trabajo generados por el capitalismo de Estado, mediante el endeudamiento y la creación de las empresas públicas. Este proceso preparó las condiciones para la posterior presión laboral en el ámbito productivo privado.

Además de las medidas antes mencionadas, y con el fin de reorientar los incentivos a las exportaciones y generar empleos, el gobierno promovió la reducción de los aranceles, mediante algunas reformas. Esta medida se combinó con otras, como la liberación de precios. Hasta septiembre de 1983, se habían liberado los precios de 25 productos de uso cotidiano. En cuanto al financiamiento, se redujeron los fondos para préstamos en un 25% y se revisó la ley de incentivos agrícolas; así como también, los subsidios a las corporaciones y empresas estatales agrícolas. El sector agrícola y el sector público fueron sometidos a todo tipo de ajustes, con el objetivo de potenciar la productividad y con ello, la generación del empleo.

En el ámbito estatal laboral, ante la privatización, los despidos y la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado, las asociaciones estatales organizadas en FENASEP reiteran al doctor Jorge Illueca S., presidente de la República en 1984, la necesidad de crear un instrumento legal que garantizara la estabilidad en el empleo. Cabe recordar que entre 1975-1980 el Estado ocupa en sus instituciones al 50% de la fuerza de trabajo del país. Para mediados de los años ochenta, el sector público contaba con un total de 145,350 personas ocupadas, es decir, un 35% de la población activa del país. FENASEP, la instancia organizativa que aglutinaba a los trabajadores del sector público, contaba con 47 asociaciones de base entre las que se encontraban organizados 75, 000 trabajadores; o sea cer-

ca, de un 50% del total de la fuerza de trabajo ocupada por el Estado en aquel entonces. Puede decirse, que el Estado sí tenía, en aquel momento, quien lo defendiese.

En ese contexto laboral y económico, según lo acordado, se registraron las elecciones de 1984. En medio del proceso de cambios, las elecciones se presentaron como la posibilidad, por la vía democrática-representativa, de continuar con las políticas económicas. El problema no será entonces qué se reforma, sino cómo se administra lo reformado. Durante toda la década del ochenta y parte del noventa, los sectores dominantes se debaten y dirimen sus conflictos, en medio de la evolución sinuosa de tal antonimia.

El presidente electo en 1984 será Nicolás Ardito Barletta. Durante el gobierno de Ardito Barletta afloran en toda su intensidad y dimensiones, las diferencias que existen entre el modelo oligárquico y el modelo reformista de gestión del aparato del Estado, a pesar de las similitudes en el desarrollo de formas de elaborar consensos, ejecutar las políticas sociales ya sea a corto o largo plazo.

Durante ese período, las reivindicaciones de organismos como la Federación Nacional de Servidores y Empleados Públicos (FENASEP) y las del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), alcanzan –no sin dificultades– a colapsar el plan de ajuste estructural y las medidas neoliberales tales como la reducción de la planilla estatal y el recorte a los incrementos salariales de los trabajadores. FENASEP, principal organización de los trabajadores del sector público, se consolida durante los Gobiernos de Nicolás Ardito Barletta, Erick A. Del Valle, Manuel Solís Palma y Francisco Rodríguez, a través de siete Jornadas de Lucha entre 1985 y 1989. Durante ese período, con el apoyo del movimiento sindical organizado en el ámbito privado, FENASEP actuó como organizador de la resistencia a la ofensiva neoliberal en el sector público. En el ámbito agropecuario, por sus características, la resistencia fue menos efectiva, reduciéndose la misma, al enclave bananero.

### **3.2 Programa de Ajuste Estructural (PAE II/SAL II: 1986)**

El segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE-II), inició su aplicación en medio de una crisis gubernamental generalizada en el año de 1986. Este Programa de Ajuste Estructural (PAE-II), por sus características y objetivos, buscaba modernizar la economía del país mediante, cinco iniciativas:

- El mejoramiento de la eficiencia del sector público.
- La orientación de la estructura de incentivos en el sector industrial hacia las exportaciones.
- La sustitución eficiente de importaciones.
- La remoción de algunas rigideces en el mercado laboral.
- La reducción de subsidio estatal a las actividades agrícolas, al mismo tiempo que se procura el aumento de la productividad y la producción en el sector agropecuario.

Para incrementar la eficiencia del sector público, se continúa por un lado, la política de cierre y desinversión estatal. Por ello, en julio de 1986 se cierran tanto la Empresa Nacional de Semillas (ENASEM), como el Ingenio Azucarero de Azuero y se vende la Empresa Nacional de Maquinaria Agrícola (ENDEMA). Por otro lado, se realizan acciones para reducir en un dos por ciento la planilla estatal y eliminar en el área agrícola (mediante las leyes dictadas en marzo y agosto de 1986) las tarifas de los productos finales, sean los mismos industriales y agroindustriales. Estas medidas se registran en el ámbito de la producción.

En el ámbito del trabajo, en marzo, se aprueba la Ley 1 de 1986, por la cual se dictan disposiciones para promover el empleo y la productividad y se adoptan otras medidas. Desde el 15 de diciembre de 1983, el ministro Melo había propuesto el Proyecto de la Ley Alterna con el fin de favorecer las inversiones extranjeras en Panamá, determinando las condiciones de trabajo de los obreros panameños. Esta Ley es el resultado de diversas presiones de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) y a su vez, de los compromisos que tenía el gobierno para reformar integralmente el Código de Trabajo. El argumento central de la reforma era flexibilizar las normas existentes, ante la existencia de un sinnúmero de rigideces en las disposiciones laborales y la profundización de la crisis económica que vivía el país. Los problemas centrales eran las indemnizaciones que debía pagar la patronal a los trabajadores, por los despidos ante la “inminente quiebra” de un sinnúmero de empresas, producto de un conjunto de contracciones en el ciclo económico.

La Ley 1 de 1986 modifica el Código de Trabajo, en lo relativo a la jornada extraordinaria. Según el artículo 2, el trabajo en horas extraordinarias causará un recargo único del 25% sobre el salario y un recargo del

50% si se trabaja en un día de fiesta o duelo nacional. Además en el artículo 1 se definen las pequeñas empresas para efectos de la aplicación de la Ley Laboral, se toman medidas para precisar las condiciones de trabajo y demás de los trabajadores, que prestan sus servicios en dichas unidades productivas. También la ley 1 de 1986, restringe el período de prueba de tres meses a dos semanas; eliminará los trabajos a domicilio y el requisito de la edad para recibir el derecho a la prima de antigüedad. Esta Ley, en su artículo 10 señala que: *“Modifica los artículos 33, 36, 49, 70, 78, 79, 140, 142, 159, 197, 212, 218, 224 del Código de Trabajo, así como el Artículo 22 de la Ley 53 de 1975; adiciona los artículos 35 y 235 y 914 de Código de Trabajo; deroga los artículos 232 y 233 del mismo Código, así como el artículo 12 de la Ley 7 de 1975 y todas las disposiciones que le sean contrarias.”*

El proyecto de Ley Alterna y el Proyecto de la Reforma de Barleta no tiene profundas diferencias con la Ley 1 de marzo de 1986 (CEALP, 1988). Esta Ley eliminó y afectó la estabilidad y legítimas formas de incremento de la productividad del trabajo, acordes con las históricas medidas registradas a mediados del siglo XIX.

En marzo de 1986, también mediante una ley, se reduce la intervención estatal en el sector agropecuario, con el objetivo de incentivar la productividad y producción. Igualmente se suspenden los controles de los precios en abril y septiembre de 1986, se cambia el sistema de cuotas por tarifas y se redefine el papel del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), eliminando el sistema de compras en febrero de 1987. En marzo del mismo año se inician los preparativos para la venta de Cítricos de Chiriquí y del Ingenio de Alanje a través de un plan sistemático y escalonado. A partir de ese año, producto de una serie de hechos políticos en torno al asesinato de Hugo Spadafora, el Programa de Ajuste Estructural II se detiene e inicia un proceso de desaceleración de la primera generación de reformas que se extenderá hasta los inicios de la década del noventa.

### **3.3 Programa de desarrollo y modernización de la economía**

En el caso del Gobierno de Guillermo Endara G., quien asume la presidencia después de la invasión estadounidense a Panamá en 1989, el Programa de Reformas Económicas estaba integrado por la Estrategia para la recuperación económica (1989), las directrices para el Desarrollo y Modernización de la Economía (1990) y la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica (1990). La propuesta de Endara sobre la

transformación de la economía tomaría forma definitiva en el Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, aprobado mediante Resolución de Gabinete 71ª, el 14 de mayo de 1991. Este conjunto de medidas será conocido como el Plan Ford.

El componente central del Plan Ford consistía en el traspaso o privatización de las empresas rentables del Estado. Para garantizar la misma, se continuó con la desinversión, que el régimen anterior había iniciado con meridiana capacidad. Sin embargo, a causa de la intensa oposición de los sectores de trabajadores, estos proyectos se retrasaron y suspendieron. Un hecho relevante es que en ese proceso, se produce una unidad de acción entre las demandas de los trabajadores del sector público y privado que convergen en una acción directa en diciembre de 1990.

En los meses de enero y febrero de 1990 son despedidos 396 dirigentes, desactivadas 17 organizaciones, y cerrados 3 locales de asociaciones de trabajadores, e inclusive se expulsa de manera directa de su local a la junta directiva de la Asociación de Empleados del Ministerio de Educación. Igualmente, se deroga el decreto 116 de 1984 que estipulaba los mecanismos de apelación ante los despidos en el sector público y que servía de norma legal, ante la ausencia de la Carrera Administrativa. Endara, aprovechando el momento de debilidad organizativa de los movimientos sindicales, propuso, en 1990, nuevas reformas laborales. Una de ellas, el Decreto de Gabinete 10 de 12 de enero de 1990, en el cual se establecen algunos criterios a tomar en cuenta para los despidos y en su artículo 3: *“Exhorta a las partes a negociar acuerdos temporales sobre condiciones de trabajo para superar la suspensión de los efectos del contrato de trabajo por períodos prorrogables, siempre que se exprese la voluntad de ambas partes, tengan carácter temporal y sean aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social”*.

También, la administración Endara aprobó la Ley 13 de 11 de octubre de 1990 que prorroga por un período de dos años todas las convenciones colectivas de trabajo siguiendo la misma ruta que la Ley 95 de 1976. Asimismo, adicionó mediante el artículo 3, algunos elementos a la suspensión de los contratos. Igualmente, en el artículo 452 se añaden elementos en el caso del procedimiento de conciliación. Según la Ley 13 de 1990, las empresas que se constituyeron después de la entrada en vigencia de la Ley, no estaban obligadas a celebrar convenciones colectivas de trabajo, dentro de los primeros tres años de operación, como tampoco estaban obligadas a celebrar convenciones colectivas de trabajo las empresas que

al momento de la promulgación no hubiesen celebrado aún un acuerdo colectivo de trabajo. La Ley 13 de 1990, después de una serie amplia de presiones del movimiento sindical, fue modificada por la Ley 2 de 13 de enero de 1993, que reanuda las convenciones colectivas de trabajo. La acción constante de diálogo y presión del movimiento sindical logró en aquella ocasión, una victoria parcial, pero efectiva.

En continuidad con la política de desmejoramiento de las condiciones de trabajo, el 6 de noviembre de 1990, la Administración de Endara aprueba la Ley 16, por la cual se adopta un régimen especial de incentivos para la creación de zonas procesadoras para la exportación y se dictan otras medidas. El objetivo de la Ley, según el artículo 2, era definir un área: *“Específicamente delimitada en la que, por virtud de contratos celebrados con el Estado, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras dispondrán de infraestructuras necesarias y convenientes para la instalación y funcionamiento de empresas que tengan por objeto actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios de alta tecnología, exclusivamente dirigidos a la exportación”*. Esta Ley afecta directamente el artículo 77 del Código de Trabajo que plantea la conversión de un contrato definido en indefinido; además del hecho que constituye un régimen laboral especial, marginal al Código.

Ante el conjunto de disposiciones legales propuestos por el gobierno de Endara, las demandas de las organizaciones de los trabajadores públicos y privados llegan a su punto máximo, con la declaración de una huelga general indefinida en contra del plan económico a partir del día 5 de diciembre de 1990. Esta acción coincide con la convocatoria del coronel Eduardo Herrera a un acto de desobediencia entre los mandos de la Policía Nacional. La coincidencia precipitó las acusaciones del gobierno de Endara sobre un golpe de Estado en frío con la participación de la dirigencia sindical y la anuencia y apoyo de los mandos intermedios de la Policía Nacional. La acción de los trabajadores se fundamentó en una nota que envió, el 16 de octubre de 1990, la Coordinadora de Empresas Estatales a Guillermo Endara, Presidente de la República. El pliego de peticiones de la Coordinadora, que contaba con 13 puntos, planteó el cese de los despidos de trabajadores del sector público; el respeto a las leyes y la derogación de los decretos de guerra. Mediante la nota 2515-90DM, el presidente Endara rechazó el pliego de peticiones, por lo que la Coordinadora de Empresas Estatales decidió realizar diversas acciones a partir de esa fecha, como la de protesta declarada el día 4 de diciembre de 1990, que incluía la convocatoria a un paro de labores indefinido.

Para controlar las acciones de los trabajadores, en conjunto con el acto de desobediencia policial, el gobierno de Guillermo Endara solicitó al Ejército estadounidense que impusiera el orden ante un inminente intento de golpe de Estado, supuestamente planeado por un sector de los miembros de la Fuerza Pública y la dirigencia obrera aglutinada en torno al Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). Los tres organismos que encabezan las reivindicaciones político-salariales que dieron origen a la huelga indefinida, suspenderían la acción de fuerza dos días más tarde, el seis de diciembre, ante la radicalización de las bases y la incapacidad de respuesta por parte de las direcciones política de las organizaciones populares. Del acto de agresión resulta un policía muerto, tres heridos y el despido de más de cincuenta dirigentes sindicales y quinientos trabajadores. Entre ellos, toda la dirigencia del Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (SITIRHE), una de las principales empresas públicas del país que hasta ese momento no había sido privatizada. El SITIRHE, desde 1985 encabezaba las movilizaciones contra la privatización de las empresas estatales, paralelamente a las jornadas que eran planteadas por FENASEP. Con esta última medida se reducen las demandas y se liquidan las oposiciones al avance del Plan de Modernización Económica y se abre otra fase de luchas del movimiento sindical tanto público como privado. Los despidos de los trabajadores se fundamentaron en la Ley 25 de 1990, por la cual se adoptan medidas gubernamentales tendientes a “proteger la democracia y el orden constitucional”.

La Administración Endara, para complementar el conjunto de acciones que realizó en el ámbito laboral aprobó en 1990, la Ley 27 de 24 de diciembre mediante la cual se dictaron algunas medidas tendientes a la reforma parcial de algunos artículos del Código de Trabajo, específicamente los artículos 14, 181, 182, y el numeral 16, acápite A del artículo 213.

El programa de modernización económica contemplaba también la eliminación de las restricciones y los controles de precios para la carne de res, desde noviembre de 1991, con el fin de impulsar la productividad en este rubro. Sin embargo, el gobierno en enero de 1993 se vio en la necesidad de subsidiar por tres meses, con certificados de abono tributario a los ganaderos nacionales para que pudieran competir en el mercado internacional, mientras alcanzaban los mismos niveles adecuados de productividad. Las medidas promovidas por la administración Endara, no impidieron que las exportaciones bajaran en el primer trimestre de 1993, con respecto al año anterior.

El impacto directo de las políticas económicas es la desaparición de los puestos de trabajo. Los sindicatos más afectados por la desafiliación fueron los vinculados a la industria manufacturera, el mismo ámbito donde se promueve, a través de la Ley 25 de 1992 la creación y funcionamiento de zonas procesadoras para la Exportación y Empresas maquiladoras. Dicho sector será el mismo que impulsa la concertación sociolaboral entre el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Central del Trabajadores de la República de Panamá (CTRP). Aun así, las movilizaciones con un grado de radicalización mayor fueron las emprendidas por los sindicatos del sector agropecuario. Las demandas incluyen la revisión de los acuerdos estipulados en la Convención Colectiva y el Código de Trabajo, el aumento del salario mínimo de 156 balboas a 168 balboas mensuales, mejores condiciones de trabajo y el rechazo a la interpretación que la empresa hacía de la Ley 1 de marzo de 1986, que crea un régimen especial para promover la inversión de empresas pequeñas y a través de ello, el empleo en el sector agrícola o lo que es lo mismo el despido discrecional y la contratación selectiva de fuerza de trabajo para el corte de caña, entre otros productos que implica el trabajo por temporada y a destajo.

Según documentos del entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro, hasta junio de 1993 se habían efectuado la venta de cuatro empresas estatales: hotel Taboga en noviembre de 1990; hotel Washington en septiembre de 1991; Air Panamá y COBANA, en marzo de 1992. Hay que agregar que hasta diciembre de 1993, además de las anteriores empresas, se negoció también la venta de la Empresa Productora de Palma del Barú y se puso a licitación la empresa Cítricos de Chiriquí. El documento menciona otras once empresas que serían privatizadas en un plazo que llega hasta junio de 1994. Entre esas empresas tenemos: Empresa Estatal de Cemento Bayano, Instituto de Seguro Agropecuario, Corporación Integral del Bayano, Ferrocarril de Panamá, Servicios Portuarios, Centro de Convenciones ATLAPA, Hipódromo Presidente Remón y Corporación Azucarera La Victoria.

### **3.4 Reordenación de la política económica y reformas laborales**

Las primeras elecciones democráticas de los años noventa redefinieron en 1994, la agenda inmediata del país. Los puntos relevantes de la nueva agenda fueron, entre otros, el reordenamiento de la economía, la articulación de las áreas revertidas a la economía nacional y la integración a las organizaciones internacionales de comercio. En su conjunto la estrategia

económico-política de modernización del gobierno de Ernesto Pérez Balladares apuntó hacia la creación de las bases para una política de “Desarrollo con Eficiencia Económica”.

Para enfrentar dichas tareas el gobierno de Pérez Balladares inicia su mandato con una estrategia que incluyó la ampliación de la legitimidad política mediante un proceso de concertación con grupos políticos y económicos diversos y contrarios. La negociación de espacios buscaba ampliar su legitimidad con el fin de alcanzar la mayoría legislativa, para aprobar las reformas políticas (Ley de la Fuerza Pública, Defensoría del Pueblo), económicas (Reforma Tributaria, privatización de las empresas estatales) y la modernización de las relaciones laborales. La política de concertación le permite al gobierno de Pérez Balladares ampliar su base legislativa y convertirlo en mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. De la misma forma, la concertación fractura a sectores de la oposición en tanto que figuras opositoras del Partido Solidaridad, Arnulfista y de la Democracia Cristiana pasan a ocupar altos cargos en el engranaje gubernamental. La estrategia de concertación se desarrolla incorporando al gobierno a figuras representativas de las diversas tendencias económicas y sociales cercanas o distantes del PRD.

El margen de gobernabilidad que le otorga esta estrategia al gobierno de Pérez Balladares, separa los problemas prioritarios (los que son trascendentes) de los urgentes (los que requieren respuestas inmediatas). Al mismo tiempo que eso ocurre, Pérez Balladares redefine la unidad nacional, históricamente configurada en torno al problema del Canal de Panamá. De hecho la concertación al interior de los sectores industriales desarrollistas tiene su punto de referencia más claro en la reversión y la colocación de empresas en dichas áreas.

La estrategia de Desarrollo Social con Eficiencia Económica, en tanto concepción de desarrollo tiene como base y sustento el transitismo. No obstante, el documento reconoce en su espíritu un proyecto que mediante distintas maneras se realiza: desinversión estatal, centralidad del capital privado, apertura externa, reformas fiscales, mercado libre de trabajo.

La administración de Pérez Balladares consolida el proceso de reordenación política y estabiliza la modernización económica neoclásica, y la reestructuración del capital, en el Istmo, en la medida que se plantea como objetivo, en el corto plazo, el perfeccionamiento de la ventaja comparativa de país de servicios; es decir, la reorganización de la plataforma de

atracción de capitales, en el contexto de la liberalización arancelaria donde desaparecen virtualmente las fronteras y se configura el escenario adecuado para el flujo productivo de ámbito mundial, en continuidad con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales para la consolidación del mundo financiero global.

#### **4.0 Constitución de las relaciones sociales desde la autonomía del mercado: etapas, fases y momentos de las reformas laborales**

Las reformas laborales en Panamá han transformado la relación capital-trabajo. A lo largo de los últimos diez años, por lo menos en el caso de Panamá, los actores, sujetos, grupos, segmentos y clases sociales han sido impactados por los cambios en el sistema de relaciones laborales. Las instituciones que participan de una u otra manera en la articulación de la relación capital-trabajo, a partir de 1995 redefinieron sus funciones, al mismo tiempo que las regulaciones y mediaciones institucionales reajustaron sus tareas y objetivos. Es decir, el proceso de transformación del sistema de relaciones laborales, incidió de manera significativa en la composición de las organizaciones de trabajadores, los espacios de producción, los sectores productivos y las regulaciones existentes. No podía ser más integral el cambio que se registra a nivel nacional e internacional, en el mundo del trabajo.

Las reformas que en principio plantearon una modificación a las relaciones laborales para cambiar la dinámica del modelo en el cual se desenvuelve el sistema de relaciones laborales, no fueron homogéneas. Con la variación acelerada de las formas de acumulación a nivel internacional, se efectuaron distintas propuestas para modificar las relaciones laborales, cuyo objetivo central, a corto plazo, era reducir el desempleo e incrementar el crecimiento económico. No obstante, aun cuando se transformó el sistema de relaciones laborales, las demandas de reformas más radicales que aquellas que rigen actualmente la relación capital-trabajo, continuaron siendo objeto de debate. De hecho, el Código de Trabajo desde 1972, ha sufrido, ocho reformas, todas con idénticos propósitos: generar puestos de trabajo y acelerar el ciclo económico.

Las modificaciones en las formas de acumulación, valorización y objetivación del trabajo implicaron en el caso panameño, primero, el cambio en los criterios para la firma del contrato de trabajo como modalidad de in-

greso, permanencia y egreso del proceso de producción; segundo, la modificación de los mecanismos de disciplinamiento pasivo de la fuerza de trabajo dentro y fuera del espacio productivo; y tercero, la aparición de novedosos dispositivos y aparatos de reproducción y reapropiación de la subjetividad del trabajo.

El proceso de cambios generalizados en las formas de acumulación en la sociedad panameña, ha combinado por un lado, la reconversión industrial, en tanto tareas que se propone realizar el Estado a corto plazo, para garantizar márgenes adecuados de acumulación; por el otro, la reestructuración productiva, en tanto forma que asume la organización del capital, la organización de la producción y de los sectores productivos, ante los cambios económicos mundiales. Ese complejo proceso de cambios interactúa asimismo, con una serie acelerada de innovaciones en materia de ciencia y tecnología. Además coexiste con las propuestas de distintos sectores e intereses.

#### 4.1 APEDE y las relaciones laborales

Los cambios en la legislación laboral representan y se reflejan también en el cambio en la contractualidad industrial. Las reformas de las relaciones laborales propuestas a inicios de la década del noventa, proponen cambios en las formas de regulación de la relación capital trabajo. Si antes se otorgaban ciertas ventajas al trabajador, en tanto era objeto de “protección”; ahora se coloca el peso de la relación en un sofisticado dispositivo que supone el necesario acuerdo entre las partes. Este cambio condiciona la resistencia del obrero, la progresividad del derecho del trabajo y el poder de dirección, que ahora se desenvuelve en medio de la competitividad y la necesidad de nuevos puestos de trabajo.

Los cambios en las normas laborales se fundamentan en la necesidad “inminente” de modernizar y adaptar la legislación laboral a los requisitos que impone el nuevo paradigma económico en cuanto a la eliminación de “los subsidios gubernamentales, los gobiernos paternalistas y todas las barreras proteccionistas que le permiten a los países tener economías, industrias y fuerzas laborales ineficientes”. Esta concepción combina reformas laborales, flexibilización y fomento de las inversiones. Con posterioridad, estas ideas serán articuladas en la propuesta de APEDE para reformar el Código de Trabajo. La propuesta de APEDE plantea claramente, una modificación amplia e integral al Código de Trabajo. La misma implica, según Percy Roman, la reforma de 92 artículos, más una adición:

casi 18% de las reformas correspondía a normas administrativas no procesales. Sin embargo, aun cuando es integral, la propuesta de APEDE según Percy Roman, presentó varios vicios, entre ellos: *“Que sólo representa los intereses y aspiraciones de un sector de la empresa privada, esto es, el sector comercio y deja de lado a otros sectores como lo son la construcción, los servicios y sobre todo el sector industrial, este último representa la mayor cantidad de trabajadores cuya relación laboral es regida por el Código de Trabajo. Por otro lado, no han tomado en consideración las aspiraciones y/o inquietudes del sector Trabajador y lo que es peor, parece que tampoco han sido siquiera consultadas con el sector gobierno, de este modo enfrentamos una propuesta alejada de la realidad y de las necesidades concretas de todo el sector laboral (Empresa-Trabajador-Gobierno)”* (Roman, 1992). Es decir, violenta el dispositivo construido durante los últimos treinta años por las dinámicas relaciones entre capital y trabajo. En principio, la ausencia de consenso en torno a las reformas, provoca su propia deslegitimación. Sin embargo, es necesario preguntarse si el objetivo era aprobarlas o difundir un conjunto de ideas, que debían debatirse integralmente desde la perspectiva de la patronal, una vez se llegase al acuerdo de reformar nuevamente el Código de Trabajo.

Para Román, la reforma sugerida por APEDE era “extremista” en tanto sugería, por ejemplo:

- Eliminar de manera casi total, la participación de las autoridades laborales.
- Ampliar sin límite el trabajo en horas extraordinarias.
- Condicionar los aumentos salariales a la “productividad”.
- Confundir ex profeso la figura de la permanencia.
- Convertir a las prohibiciones del artículo 127 en causales de despido.
- Convertir al trabajador en un obrero de 7 días a la semana y 335 días al año.
- Crear la figura del despido unilateral y universal.
- Eliminar la tabla de indemnización.
- Eliminar el domingo como descanso obligatorio.
- Eliminar la figura de la solidaridad.
- Eliminar la formalidad previa para despedir en caso de deficiencia económica.
- Eliminar la obligación del empleador de brindar transporte.

- Imponer la figura de la “productividad” en sustitución de la “eficiencia”.
- Incrementar el período de prueba en los contratos de 3 meses a 6 meses.
- Permitir la suspensión del contrato por tiempo ilimitado.
- Permitir que al trabajador se le descuente todas sus obligaciones comerciales y personales de una sola vez cuando se le pagan sus derechos y prestaciones finales.
- Rebajar el valor de la hora extraordinaria trabajada.
- Reducir el término de prescripción para el reclamo por despido injustificado y para el cobro de la sola indemnización.
- Restringir el derecho del directivo sindical a goce de licencia, abre el camino para que el salario sea pagado en especie superando el 20% hasta ahora permitido.
- Restringir el reclamo que el trabajador pueda hacer por igual salario.
- Crear lagunas legales al eliminar la base o fundamento que sirve para determinar el monto de la indemnización.
- Situar en relación de iguales, al empleador y trabajador (Roman, 1992).

La reforma planteada por APEDE intenta mediante dispositivos distintos, cerrar la discrecionalidad del cálculo del factor trabajo en el sector servicios, debilitando su condición básica para demandar derechos; en especial, la estabilidad en el puesto de trabajo. El cierre del cálculo del factor trabajo permite proyectar, en el tiempo, los gastos de la empresa. La reducción de los costos y con ello la adecuada calculabilidad del factor trabajo, expresa claramente el intento de subordinar las relaciones laborales a la productividad y la eficiencia, dos ejes centrales del proceso de control de calidad del modelo toyotista, y que se encuentra asociada al sector servicios. En el caso de la modernización laboral en el sector servicios, se realizará una operación más, la calidad total en el servicio.

Además, la propuesta de APEDE, en el *“marco de las relaciones colectivas, impide la cotización a los sindicatos por parte de los no afiliados, impide la promoción sindical por parte del Estado, permite y promueve la negativa del empleador a concertar una Convención Colectiva, abre la posibilidad a que el empleador solicite arbitraje y, por último, crea una nueva causal de despido; todo ello constituyen, posiciones extremistas que no van a incentivar la economía maltrecha de nuestro país, ni ha de*

*generar fuentes de empleo, lo que sí va a crear es resentimiento, conflictos sociales; desempleo y hambre”* (Roman, 1992). Es decir se trata de una propuesta que bloquea los derechos colectivos y desmejora los derechos individuales del trabajador.

## 4.2 Concertación tripartita

A lo largo de los últimos treinta años, las estrategias del movimiento sindical para enfrentar las reformas laborales han sido diversas. En todas ellas, hasta hace una década, se privilegiaban las acciones de fuerza sin agotar las vías de negociación. La década del ochenta dejó sin lugar a dudas, lecciones, aprendizajes y registros históricos concretos. Sin embargo, la experiencia acumulada a lo largo de muchos años de lucha en el espacio productivo, geográfico y sindical, promovió la emergencia de otra visión. Las reformas realizadas a finales de la década del ochenta y principio del noventa facilitaron la creación de espacios de debate sobre los cambios que eran necesarios desde la perspectiva de los trabajadores, y que se encuentran relacionados con las trabas que frenan la eficacia de la libertad sindical, la negociación colectiva y la capacitación sindical.

El movimiento de trabajadores a partir de la década del noventa se planteó discutir ampliamente el proceso de reformas laborales que se desarrollarían desde aquel entonces, con el objetivo de negociarlas integralmente. En ese momento, el Ministro de Trabajo, Mitchell Dones, en cumplimiento a las políticas neoliberales, diseñadas desde el inicio de la gestión de Pérez Balladares, anunció la necesidad de introducir cambios al Código de Trabajo (Quintero, 2003). No obstante, aun con el anuncio imprevisto de las reformas, el movimiento sindical que gravita en torno a CONATO reacciona de manera inmediata y propone una agenda de trabajo para conocer, contener y mediatizar las reformas laborales por la vía de la presión y la vía de la negociación.

El movimiento sindical había ganado capacidad técnica de negociación, experiencia política y conocimiento legal, por lo que existía claridad en los problemas fundamentales que para ese entonces enfrentaba el sindicalismo criollo. Tal es el caso del Plan de Retiro Voluntario y la Ley de Privatización. En ambos casos, el objetivo era garantizar los derechos y las conquistas progresivas ante el *cierre de los poros de la producción*; el aumento de la intensidad del trabajo y la reducción de toda posibilidad de inserción periférica en el contexto de la deslocalización e instalación de maquiladoras.

La estrategia sindical y el dilema de los dirigentes sindicales, era real: integrarse a las mesas de debate o abstraerse de debatir las reformas. La negociación y la concertación, emergen en un contexto signado por un lado, por la imposición gradual y ascendente de las políticas neoclásicas a lo largo de la década del setenta y ochenta; por el otro, por la capacidad limitada de convocatoria que presentaban, como sujeto político. No obstante, cabe señalarlo claramente, las posiciones de los trabajadores tenían un sustrato claro. Porque, si el movimiento sindical no asistía a las mesas de negociación, igualmente se impondrían reformas cuasi leoninas, que podrían reducir aun más los derechos, garantías y espacios del sindicalismo panameño.

Las reformas eran un hecho. Según Mitchell Dones: “*La única manera que las reformas no vayan, es que se caiga el gobierno o haya un golpe de estado*” (Quintero, 2003). El camino elegido por el movimiento sindical fue asistir a los debates en las mesas de negociación pero discutiendo y defendiendo las cosas que no podían ni debían reformarse al mismo tiempo que se introducían nuevas reformas en puntos que favorecían los derechos de los trabajadores. En el proceso de discusión concertada de la reforma, los sindicatos asociados a CONATO, utilizan como criterio, identificar aquello que no puede ser reformado, para entonces delimitar que se debe reformar. Es decir, el criterio fue establecer un mínimo a partir del cual iniciar el proceso de negociación.

Igualmente se potenció la articulación de espacios de debates a lo interno de los sindicatos, federaciones y centrales; y externos como la Fundación del Trabajo. El esfuerzo concertacionista entre los sectores del movimiento sindical, iniciado a finales del año 1994, tuvo como objetivo, “analizar las posibles reformas al Código Laboral. En esta Comisión Tripartita también participaron como garantes los Rectores de la Universidad Nacional y de la Universidad Santamaría La Antigua, al igual que el representante del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá” (Murillo, 1999). La experiencia y relaciones previas en la Fundación del Trabajo y los Foros de Concertación como el de Bambito, facilitó a los integrantes de la relación capital-trabajo (trabajadores, empresarios y gobierno) el proceso de negociación. El proceso en sí mismo, reflejó la capacidad de negociación y de concertación que tienen los trabajadores, empresarios y gobierno, siguiendo la experiencia obtenida en torno a la elaboración del Código de Trabajo de 1972.

El proceso de concertación de las reformas laborales según Mauro Murillo, se extendió por ocho meses y contó con la participación del representante en Panamá de la OIT, Bolívar Pino, quien facilitó el desarrollo de las

acciones dirigidas a fomentar una reforma concertada mediante la elaboración de un anteproyecto de ley que articulase las reformas necesarias para enfrentar la nueva dinámica laboral a reformar y corregir las “distorciones” que reducen el adecuado funcionamiento del sistema de relaciones laborales.

El proceso de concertación entre las asociaciones de empleadores, centrales de trabajadores y la Fundación del Trabajo, fue un ejercicio que mostró el grado de desarrollo que tienen las relaciones laborales en Panamá. En el ejercicio, todos los sectores colocaron en la mesa de negociaciones sus intereses y mediante acuerdo, encontraron salidas y soluciones a los mismos. El resultado de la concertación, posteriormente, fue modificado en los debates legislativos, que añadieron elementos, figuras, observaciones y aclaraciones, sobre todo en aquellos puntos donde por su contenido, intereses y derechos, la mesa tripartita no logró consenso. Los tiempos y plazos para alcanzar una propuesta negociada, la poca experiencia, la ausencia de una metodología adecuada y la carencia de instrumentos apropiados de medición de las relaciones laborales, fueron los principales límites para el consenso entre las partes.

La participación sindical fue activa y coactiva a la vez. Desde esa perspectiva, el movimiento sindical muestra que juega un papel fundamental en la defensa de los derechos de los trabajadores. Durante la experiencia anterior en 1986, cuando se registran reformas a los derechos colectivos, la participación fue sólo coactiva y fuera de la mesa de negociaciones: diez días de huelga así lo demuestran. Ahora la estrategia era más clara, incluía sentarse en la mesa de negociación y presionar de forma continua en las calles. En pocos momentos de la historia una estrategia combinada con la participación de varios sujetos había tenido éxito. Por un lado se encontraba CONATO en la mesa y por el otro CONUSI en las calles. La participación sindical en las reformas siempre ha sido activa, ya sea en las mesas, marchas, piqueteos, foros, reuniones, entre otras. Los sindicatos siempre dispuestos a mejorar leyes y artículos del Código no contaban con propuestas integrales. He allí el principal problema de la participación del movimiento sindical en las acciones dirigidas a las reformas laborales y lo relevante, y significativo del cambio.

En el proceso de concertación, el movimiento sindical participó y utilizó una estrategia de negociación con puntos no negociables como las garantías a la libertad sindical, para garantizar la salida de Panamá de una lista de países elaborada por la OIT, que no definían claramente las garantías para el desarrollo de la actividad sindical. Actualmente, Panamá se en-

cuentra fuera de esa lista porque ampliaron las bases de la libertad sindical. Con ello hasta los sectores sindicales que se oponían a las reformas se beneficiaron. La ampliación de la libertad sindical, permitió a todos los dirigentes del movimiento, que participaban en elecciones internas, reelegirse para otro período.

La presentación con antelación, tanto de las reformas de la patronal como del Ministerio de Trabajo, permitió una mejor preparación del movimiento sindical para deponer intereses en torno a distintos artículos que requerían una urgente modificación, pero defendiendo los artículos que eran apremiantes para garantizar los derechos y garantías fundamentales de los trabajadores. La participación del movimiento sindical en los debates, conjuntamente con el gobierno y la patronal, se desarrolló en todo momento, teniendo como eje central la defensa de los intereses de los trabajadores y los sindicatos. A diferencia de las reformas anteriores, ahora las garantías de los derechos de los trabajadores estaban y debían fundamentarse por intermedio de los planteamientos de los trabajadores y no necesariamente por intermedio de especialistas en la materia. El proceso de empoderamiento del movimiento sindical en la práctica era real y hasta ahora, efectivo.

No obstante, además de los esfuerzos concertacionistas entre trabajadores y empresarios, el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social realizó también: “*Múltiples consultas, ya con los sindicatos obreros, ya con los empresarios y sus organizaciones, así como con profesionales*” (Doens, 1995). Según Mitchell Doens, con la Fundación del Trabajo se mantuvo una permanente comunicación, lo que permitió una debida: “*Evaluación del mundo laboral, de sus relaciones, de la productividad y de la producción, en fin del contorno de las normas y disposiciones que la rigen, como de todos sus componentes humanos y sociales*” (Doens, 1995). Este hecho fue fundamental en el proceso de discusión y reducción de la oposición a las reformas laborales en tanto logró la desmovilización y en algunos casos neutralizó completamente a sectores laborales con posibilidades de apuntalar demandas, derechos y garantías laborales y sindicales. La posición de Doens fue reforzada por el Presidente del CONEP, Guillermo Fernández, quien aseguró que: “*Las reformas al Código de Trabajo permitirán la modernización y eficiencia de las estructuras económicas del país*” (Quintero, 2003).

Los proyectos de reforma sean los mismos concertados o no, fortalecieron el antes restringido e igualado poder de dirección del empresario; los mismos dotaron de relevancia a las necesidades e intereses de la empresa,

vía la identificación artificial de las insuficiencias en la relación capital-trabajo, y su correspondencia con las necesidades de las partes. Es decir, se unifican las necesidades de la empresa con las necesidades de la sociedad en general. El trabajo con el bienestar, cuando uno es individual y el otro el producto de una acción colectiva. Este proceso de consolidación ideológica de la necesidad de reformas laborales tiene por lo menos cuatro momentos: su enunciado por los gremios empresariales; su redacción en forma de leyes y códigos; su presentación ante las instancias gremiales, sindicales y tripartitas respectivas; y por último, su debate y aprobación con o sin resistencias por parte de la Asamblea Legislativa.

La propuesta de unas relaciones laborales asociadas a la atracción de capitales, propone una mayor desregulación, flexibilización, desreglamentación, individualización. Las reformas así sustentadas y fundamentadas en la década del noventa, plantean cambios significativos al conjunto de las relaciones laborales en el Istmo. Dichas reformas desvirtúan la naturaleza tuteladora de la norma laboral, al pretender un equilibrio e igualdad natural entre partes desiguales. A partir de esa noción, el Estado mantendrá en forma relativa su papel como ente regulador y tutelador de las relaciones laborales, que como tal no podrá transgredir las normas establecidas de hecho por el sistema económico internacional. Con ello, se traslada la “responsabilidad jurídica” que tiene el Estado en la aplicación de la justicia laboral, al acuerdo entre las partes mediado por diversos factores entre ellos, los factores laborales, sociales, educativos y contractuales, respectivamente. Este hecho será el que incidirá en la dinámica diferenciada de flexibilización de las relaciones laborales y además colocará al país en una posición comprometedoras al someter las relaciones laborales a la lógica de libre oferta y demanda de beneficios propuesta por el mercado internacional.

Es decir, en última instancia, existirá una cierta protección estatal en beneficio de los trabajadores, pero, al mismo tiempo, esa protección sólo atenderá la promoción de pleno empleo vía la libertad empresarial.

La lógica emergente en la articulación de las relaciones laborales, condiciona cualesquiera de los procesos educativos dirigidos hacia la formación de los líderes sindicales. Es decir, los sindicatos requieren distintos grados, niveles, intensidades y modalidades de formación para enfrentar las demandas implícitas en los procesos de negociación colectiva. Ese hecho plantea una transición, desde la visión politicista que se manifiesta en las huelgas, hacia una visión tecnicista que se observa en el proceso de ne-

gociación colectiva y se materializa en el convenio colectivo, por un lado; por el otro, en complejos, científicos y técnicos procesos de negociación de reformas, contrarreformas y modificaciones. Con ello, el sindicalismo carente de visión y capacidad propositiva o entra en un proceso de empoderamiento o desaparece.

### 4.3 En qué consisten las reformas

En 1995 la reforma laboral flexibilizó aquellos aspectos del Código de Trabajo que sostenían en lo formal la regulación estatal de las relaciones individuales y colectivas de trabajo. Es decir, relajó la tuición especial al trabajo. Con ello intervino la progresividad de los derechos del trabajador. El derecho del trabajo otorgaba protección y prerrogativas especiales al trabajo, en tanto se encontraba colocado en inferioridad económica. Por tal motivo, el principio regulatorio consignado en el término especial del artículo del Código de Trabajo señalaba los mínimos y máximos en materia de derechos y garantías. No obstante, cabe señalarlo, la protección especial al trabajo queda claramente establecida en el artículo 74 de la Constitución Nacional. En dicho artículo se señala que: *“La ley regulará las relaciones entre capital y trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores”*. Según el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 5 de septiembre de 1997, este principio supone, por un lado, que las normas laborales operan, según su rango formal, como condicionante mínimo de las que le siguen en rango, de modo que al estatuir cada norma sobre las condiciones de trabajo debe de tener en cuenta que las establecidas en las de rango superior son inderogables en perjuicio del trabajador (R.J., 1997:129).

No obstante, aun así, las modalidades de flexibilización que se introdujeron fueron tres: ingreso (contrato de trabajo), permanencia (movilidad y estabilidad) y egreso del puesto de trabajo (costos del despido). En los tres casos, el factor trabajo fue objetivado, con el fin de cerrar cualesquiera de las posibilidades de afectar o redimensionar la calculabilidad del factor trabajo en el mediano plazo. La flexibilización de las relaciones laborales tenían como objetivo, eliminar, reducir y mediatizar cualesquiera de las formas de “distorsión” del mercado de trabajo que hasta ese momento aparecían como “privilegios” asociados al trabajo. Es decir, se reducen las condiciones especiales que equiparan al trabajo con el capital al introducir la discrecionalidad de la interpretación jurídica, en torno a la idea de “protección estatal en beneficio de los trabajadores” pero con base en la justicia social.

Con la reforma se buscaba complementar jurídicamente las estrategias que giran en torno a la plataforma para la atracción de capitales, mediante la creación de nuevas formas de atraer inversiones, tomando como punto de partida innovadores dispositivos de equilibrio entre las presiones abiertas o solapadas, tanto del sector empresarial, como de los organismos internacionales de créditos, que colocaron como “precondición” no anunciada para que Panamá ingresase a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y competiese abiertamente, la reducción de los factores políticos que impedían la realización natural de las leyes del mercado e interactuaban con la calculabilidad del factor trabajo y fortalecían contrariamente la libertad sindical, en desmedro de la libertad de empresa y realización del capital.

Mitchel Doens en aquel entonces Ministro de Trabajo y Bienestar Social, en la exposición de motivos de la reforma laboral, aclaró algunas ideas con relación a las reformas. Según Doens: “*Existen ‘distorsiones’ en la relación capital-trabajo, que por motivos de orden administrativo y funcional, el Código no alcanza a contemplar de forma apropiada, ni mucho menos ajustar mediante mecanismos legales de equilibrio*”. Es decir, la subjetividad política del trabajo limita la realización plena del capital. En el caso de Panamá, según Doens: “Las leyes laborales imponen, a diferencia de otros países, fuertes restricciones a la suspensión temporal del empleo e impide ajustes en el salario de los trabajadores, aún en momentos económicos-financieros difíciles o crisis que pueda atravesar la empresa. En cuanto a la administración del Código, ésta es complicada y costosa; en el proceso de resolver conflictos muchas veces involucra, innecesariamente, al gobierno de manera directa, eso hace que los procedimientos sean demorados, generen incertidumbre y se presten para generar conflictos legales.

Las condiciones en cuanto al período probatorio y de aprendizaje del personal no están claramente reglamentadas y hace que el entrenamiento del personal sea débil, afectando la productividad.

A pesar de reformas anteriores, aún hay restricciones en cuanto al pago a destajo o por pieza, limitando el desarrollo de la productividad, además existen trabas para impulsar el trabajo en casa. Se prohíben las agencias privadas de colocaciones, lo cual restringe las posibilidades de generar más empleo.

Las empresas nacionales han aceptado el Código Laboral en la República de Panamá porque la gran mayoría están protegidas por la competencia internacional. En una economía abierta no es eficiente ni operacional” (Doens, 1995).

Las afirmaciones de Doens bosquejan las tres dimensiones que emergerán en el proceso de reformas y que deben atenderse claramente a través de una legislación laboral; estas son: los costos del factor trabajo; las formas de administración de la relación capital-trabajo; por último, las formas y condiciones para terminar la relación laboral. Como es conocido, las reformas realizadas con anterioridad, apuntaban en esa dirección, pero no se encontraban articuladas en un cuerpo normativo coherente e integral.

La reforma propuesta en 1995 tenía como trasfondo modernizar y adecuar las relaciones laborales a las condiciones externas emergentes, con el objetivo de adaptar las condiciones de trabajo a las nuevas tecnologías. La resolución de esa agenda fue dual; por un lado, se incorporó la figura de la flexibilidad laboral y la movilidad laboral, mientras que por el otro, se fortaleció la libertad sindical y las formas de negociación colectiva. Es decir, se modifican las figuras e instituciones de derecho en dos sentidos: *“Por una parte, permite a las empresas ajustarse a presiones externas permaneciendo competitivas, aumentando su productividad y, además posibilita expansiones y diversificaciones del empleo –aunque acompañadas de una precarización de éste- y facilita nuevos estilos de vida”*. Por la otra: *“Implica el abatimiento de una serie de protecciones que tradicionalmente brindaban a los trabajadores frente a un empleador que goza de mayor poder en la relación contractual; genera el debilitamiento de un derecho que ha perseguido introducir”* (Murgas, 1995).

Las reformas propuestas se concentraron en áreas temáticas como productividad, justicia laboral, libertad sindical y despido. En materia de productividad del trabajo y ajustes en las relaciones laborales por causas económicas, la propuesta del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, acentuó su posición en el mejoramiento del rendimiento laboral a través del diseño de una política laboral más eficiente, capaz de incrementar la productividad en el factor trabajo a través de la contratación de mano de obra temporal, y por tarea, según sea la demanda de servicios. Además se planteó la inclusión de la prima e incentivos a la productividad, eliminando los cargos tributarios a los ingresos que las generen, exceptuándose el impuesto sobre la renta.

En el caso que se presente un desenvolvimiento inadecuado de la economía la propuesta del MITRABS permitiría al empleador y al trabajador, hacer tanto ajustes salariales, como ajustes en las jornadas de trabajo, hasta tanto se normalicen las actividades productivas.

En cuanto a la justicia laboral, la propuesta del MITRABS, en su momento, planteó trasladar la aplicación de la justicia laboral del ámbito administrativo al judicial para evitar las distorsiones políticas y agilizar los trámites procesales, cuya morosidad elevaba los costos a la administración, a los trabajadores y a los empresarios.

En materia de libertad sindical, se plantea la necesidad de adoptar medidas para acelerar y facilitar la inscripción de las organizaciones sociales ampliando los márgenes de autonomía. En materia de Convenciones Colectivas se establece la mediación como vía para el acuerdo entre empleadores y trabajadores y quedan sujetas a las partes, la vigencia y modificación de las mismas.

Por su parte, en cuanto al costo del despido que era materia pendiente en las reformas laborales, se articuló una salida “elegante” para la patronal al articularlo en la propuesta del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, asociándolo con las condiciones económicas que por sí mismas, permiten un despido procedente. Para ese caso se establece un trámite de arbitraje más ágil para su autorización. Al mismo tiempo se limitan los salarios caídos por despidos injustificados a tres meses y se rebaja el recargo por no acceder al reintegro a un 25 por ciento en vez del 50 por ciento, siempre y cuando el empleador no esté al día con el Fondo de Cesantía. Se señala también en la propuesta la indemnización por despido injustificado a 3.4 semanas por cada año trabajado.

Por último, se plantea la creación del Fondo que tiene el propósito de reducir la incertidumbre del tiempo probatorio de los tres primeros meses, de los primeros años de trabajo y las que se registran en la cercanía de los diez años de trabajo, para la obtención del Derecho de Prima de Antigüedad, adquiriendo el trabajador este derecho desde el inicio de la relación laboral. Además, en la propuesta aparecen normas que intentan complementar los vacíos legales, que existen por ejemplo, en materia de licencias para participar en actividades relativas a los intereses de los trabajadores y que se encuentran aprobadas oficialmente.

En la práctica con estas reformas, según Percy Román, las garantías ganadas en el Código de trabajo de 1972, fueron trocadas con la excusa de la irrupción de la crisis económica mundial y nacional, que afecta a todos los países latinoamericanos con especial énfasis. Las reformas, en conjunto con las leyes especiales, tenían como objetivo a mediano plazo, estabilizar y normalizar las relaciones laborales, por un lado y supe-

rar la crisis económica, por el otro. Sin embargo, el conjunto de las reformas y leyes, agravó la situación laboral existente y desmejoró las condiciones de trabajo.

#### 4.4 Qué fue lo reformado

##### 4.4.1 Tutela de la relación

Las reformas laborales introdujeron un cambio significativo en el artículo 1 del Código de Trabajo de 1972: la eliminación de la condición especial tanto de la protección como de la relación entre capital y trabajo. La modificación del artículo 1 del Código de Trabajo “distorsiona” la naturaleza tuteladora del Estado, al asumir la existencia de relaciones iguales y homogéneas, cuando es todo lo contrario. El artículo 1 definía la función del Código de Trabajo, que implicaba en su momento, la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, mediante la frase: fijando una “especial” protección estatal en beneficio de los trabajadores. Con las reformas de 1995, se eliminó la palabra “especial” de la frase y se incorporaron elementos como justicia social, constitución, compensación económica, clima armonioso en las relaciones laborales y productividad, que desarrollaban una concepción sin caracterizar la relación que la sostiene. Con ello se congeló la necesidad de protección del derecho laboral, que señala la necesaria protección a la parte más débil de la relación capital-trabajo, que para el caso la representa el trabajador.

El cambio efectuado en el artículo 1 sujeta a interpretación jurídica, la condición “especial” de la relación entre capital y trabajo. Sin embargo, al mismo tiempo, cabe reconocerlo, la protección “especial” efectiva del trabajo por parte del Estado, aparece a lo largo del cuerpo del Código de Trabajo y el Capítulo III de la Constitución Nacional, en conceptos como justicia social, y en una serie de artículos que todavía no han sido reformados (Murgas, 1995). No obstante, con la adición de la frase “justicia social y procurar al capital una compensación equitativa por su inversión” en medio de un clima de “productividad”, se condicionan los derechos de los trabajadores a la flexibilidad de las relaciones laborales, dejando de lado la noción de protección al trabajador para suplantarla por la de compensación al empleador. De esa manera supuestamente, en principio, en lo mediato, se garantizarían formas rápidas de solución de los conflictos obrero-patronales y el desarrollo de un tejido empresarial e industrial capaz de generar empleo.

La reforma laboral de 1995 estuvo orientada entonces, hacia la eliminación de los aspectos que claramente establecían la regulación estatal de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, que a lo largo de los últimos treinta años fueron descritas, denunciadas y asumidas como “distorsiones” del sistema de relaciones laborales. Las reformas promovieron la pérdida del principio tuitivo del derecho del trabajo, aun cuando se señala que existe y prevalece; sin embargo el mismo parece otorgársele al patrono a través de las formas de despido. Las garantías y derechos del trabajo que aparecen ante la relación capital-trabajo como prohibitiva y permisiva según lo señala la Constitución, se desdibujan en medio de un conjunto de condiciones externas al contrato de trabajo.

Las consecuencias de la reducción de la distorsión, fue la potenciación de la libertad sindical y los procesos de negociación colectiva. Es decir, no se puede liberalizar la regulación sin que al mismo tiempo se generen condiciones para que los sujetos y actores de la relación laboral, acuerden condiciones particulares para la realización del trabajo. Con ello, la liberalización plena de las relaciones laborales, quedará sujeta al acuerdo entre las partes. Por tal motivo, allí donde exista resistencia obrera, la flexibilidad será parcial, mientras que allí donde no exista resistencia, será plena. Es decir, donde exista resistencia del trabajo, se presentará la doble condición de la relación capital-trabajo, es decir, se presentará la prohibición para reducir los derechos fundamentales del trabajador y la permisividad para mejorar y ampliar dichos derechos. No obstante, donde no exista resistencia del trabajo, la relación sólo cumplirá con una condición, la prohibitiva; siempre y cuando el contexto lo permita. De otra forma, no será ni prohibitiva, ni permisiva, simplemente será de hecho el desmejoramiento de las condiciones de trabajo.

#### 4.4.2 Flexibilidad de entrada

El contrato de trabajo es el convenio que genera derechos y obligaciones por ambas partes, el empleador y el empleado; el mismo puede ser verbal o escrito. A raíz de la reforma de 1995 ha predominado la forma escrita. El contrato define la relación laboral y sus condiciones, pero según las reformas laborales, existen algunas excepciones al caso. Según el artículo 77 A CT: “*No se considerará que existe sucesión de contratos en los siguientes casos:*

1. *Cuando se trate de ocupaciones o plazas permanentes requeridas para el desarrollo de una nueva actividad en la empresa.*

2. *Cuando se trate de contrataciones durante el primer año de actividad del empleador, de la empresa o explotación.*”

A través del Artículo 77 CT se cierra la posibilidad discrecional de flexibilizar las relaciones laborales mediante la conversión del contrato definido en indefinido, cuando existe una sucesión de contratos, contratos seguidos o continuos uno del otro, tomando en cuenta el tiempo de vacaciones del empleado. Es decir, cuando al vencerse el contrato definido, o se termine el contrato por obra determinada y el trabajador continúa laborando.

El Artículo 77 CT señala que: *“La relación de trabajo se considerará por tiempo indefinido:*

1. *Si vencido el término de un contrato por tiempo definido, el trabajador continúa prestando servicios.*
2. *Cuando se trate de un contrato para la ejecución de una obra determinada, si el trabajador continúa prestando las mismas tareas, luego de concluida la obra.*
3. *Cuando se celebren sucesivos contratos por tiempo definido o para obra determinada, o no se ajuste el pacto a la naturaleza del servicio, o si se desprende, por la cantidad y duración total de los contratos, que existe la intención de encubrir una relación indefinida.”*

Esta disposición no impide que el empleador, para reducir al mínimo la estabilidad del trabajador, utilice los contratos definidos, pero si lo hace, la ley automáticamente convierte el contrato definido en contrato indefinido. La sucesión de los contratos sólo será indefinida cuando es mayor a dos años; y se convierte en contrato indefinido desde el primero de ellos. Con esta reforma al Código de Trabajo, se pretende eliminar la práctica de empleadores que contrataban a las personas mediante contratos definidos continuos durante varios años, utilizando como período de ruptura de la continuidad laboral, las vacaciones de los trabajadores. Una vez terminadas las mismas, contratan nuevamente al mismo trabajador, lo que impedía el acceso y / o derecho del trabajador a la estabilidad en el puesto de trabajo.

Además de las reformas anteriores, se introdujo claramente la vinculación del período probatorio a la naturaleza de la prestación. Efectivamente, el Código de Trabajo le permite a las partes pactar dentro del contrato individual de trabajo, una cláusula que contenga un período para comprobar que

el trabajador posee cierta habilidad o destreza especial, requerida por la naturaleza de la prestación. Con la reforma de 1995 se reforzó el criterio de que es el servicio o tipo de trabajo el determinante de la necesidad y el término de esta cláusula probatoria. Durante ese período, cualquiera de las partes puede dar por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad alguna.

Esta reforma, se realizó con el propósito de evitar el abuso emanado de múltiples “contratos a prueba” o períodos probatorios, dirigidos al mismo trabajador. Es decir, se dispuso claramente que no será considerada válida la cláusula, si el trabajador es contratado para desempeñar una posición que haya ocupado anteriormente en la misma empresa y que la misma se realice sin contar con una especificidad determinada.

Otra de las reformas que se realizaron en 1995, se relaciona con el salario que como derecho irrenunciable no puede ser reducido por ninguna circunstancia, pero que por cuestiones singulares se introdujo la posibilidad de rebaja por una situación económica determinada. La crisis económica como hecho real, se incorporó en el artículo 22 de Ley 44 de 1995. En tal sentido, si es posible la reducción del salario, siempre y cuando se presenten determinadas situaciones, condiciones y circunstancias. Esta disposición relaja la disposición instituida por la Constitución Política de la República de Panamá, que en el artículo 67 establece que: *“Son nulas y por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo”*.

Es decir, en los casos en los que por razones de crisis económica grave, ya sea de carácter nacional o internacional, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá temporalmente, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo correspondiente, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores, siempre que se acuerden también los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada y del salario hasta los niveles existentes hasta antes de la crisis.

#### **4.4.3 Flexibilidad de salida**

Las relaciones de trabajo pueden ser definidas o indefinidas, pero no indisolubles, sin garantías y derechos. La terminación del contrato es un hecho real, en cualquiera de las dos condiciones. Según Luis Sherly, la termina-

ción consiste en: “*El acuerdo de voluntades o la declaración unilateral de voluntad justificada o no, que tiene la eficacia jurídica de determinar la finalización de todos los derechos y obligaciones nacidos del contrato o de la ley*”. Es decir, cuando se produce lo que denomina Rolando Murgas: “*El cese del vínculo jurídico entre trabajador y empresario y como consecuencia, provoca la extinción de los derechos derivados de la ley o el contrato, con la salvedad de que la propia terminación puede generar la exigibilidad de ciertos derechos (indemnización por despido, indemnización sustitutiva del preaviso, prima de antigüedad, exigibilidad en dinero de vacaciones vencidas o proporcionales, pago proporcional del decimotercer mes)*”. La finalización de la relación contractual tiene, en síntesis, una serie de pasos que deben cumplirse y que por su complejidad implican costos y tiempos que no pueden ser calculados de manera integral, ni proyectados en el tiempo porque son contingentes y además poco equiparables. Eso sí, son costos constantes y reiterados.

Con la introducción de la flexibilización de salida en la reforma se simplificó el despido mediante una reducción de los costos. Para ello por un lado, se limitó a tres meses los salarios de tramitación; por el otro, se redujo la indemnización por despido improcedente. También, como parte de la simplificación, se redujo el recargo impuesto al empleador que incumpla la obligación de reintegrar al trabajador despedido injustificadamente.

La Ley 44 de 1995 modifica el reintegro a los trabajadores e introduce el Fondo de Cesantía, que tiene como finalidad pagar a los trabajadores las prestaciones a las que tienen derecho en el momento de terminar la relación laboral. Estas prestaciones son: las indemnizaciones por despido injustificado o renuncia con causa justificada y la prima de antigüedad, no así el decimotercer mes proporcional y las vacaciones proporcionales; éstas deben ser pagadas por el propio empleador.

La discrecionalidad de la patronal para reintegrar a un trabajador, ha colocado al movimiento sindical en una situación comprometida porque aun cuando puede ganar en términos legales, pierde en términos reales porque no logra reintegrar a los trabajadores. El sindicato cuando lograba reincorporar un trabajador despedido, obtenía un triunfo político que a su vez tenía también, tenía un efecto subjetivo cuando a ese trabajador se le pagaban los salarios caídos; ese proceso, producía una satisfacción a lo interno de las bases y de la propia Junta Directiva del Sindicato, que fortalecía su presencia en la unidad productiva e incrementaba la participación de los asociados. La victoria legal, se transformó en una derrota política, económica y hasta psicológica.

La reforma laboral introdujo una figura nueva para fomentar el ahorro interno y proteger algunas prestaciones esenciales del trabajador, y a la vez mitigar los secuestros que se daban por demanda laboral a las empresas: el Fondo de Cesantía, que se constituye en una figura que busca “garantizar” el pago de la prima de antigüedad de los trabajadores contratados por tiempo indefinido y la indemnización por despido injustificado, obligando al empleador a hacer depósitos en un fideicomiso que pacte con una administración autorizada para tal fin. Esta acción permite al empleador, disponer de los intereses que genere el capital depositado, al igual que puede ser deducible de su declaración de rentas y además fomentará el ahorro interno en el país, para la generación de mano de obra intensiva con inversiones seguras. Esta figura pretende garantizar el derecho de los trabajadores a una indemnización adecuada y justa, siempre y cuando los mismos tengan contratos por tiempo indefinido, cuya causa de terminación sea por despido injustificado o la renuncia justificada. Es decir, el Fondo complementa las formas de despido.

Todas las empresas están sometidas al régimen del Fondo de Cesantía. Sin embargo, las disposiciones de dicho Fondo no serán aplicables de manera obligatoria a las pequeñas empresas agrícolas, pecuarias (con 10 o menos trabajadores), agroindustriales (con 20 o menos trabajadores), manufactureras (con 15 o menos trabajadores), los establecimientos de venta de mercancía al por menor y las empresas con cinco o menos trabajadores, salvo los establecimientos financieros, sean seguros y bienes raíces, así como tampoco las empresas cooperativas.

#### **4.4.4 Libertad sindical y negociación colectiva**

En lo colectivo se disminuye el número de trabajadores para formar un sindicato que antes de la reforma era de 50 trabajadores, ahora de 40 y el procedimiento ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es mucho más expedito y en caso que no se cumpla con los términos fijados se produce el silencio administrativo y el sindicato debe inscribirse. En las convenciones colectivas la ley establece que se podrán negociar durante la vigencia de la convención colectiva, las cláusulas del convenio colectivo modificando el mismo o adicionando otras cláusulas. Con las disposiciones anteriores, esto no se podía hacer. Si se querían reformar o adicionar algunos elementos o factores a la convención, se tenía que esperar la terminación de la misma.

Las reformas permitieron la agilización de los procesos y la creación de algunas estructuras para fortalecer la administración del trabajo como fue

la ampliación de las Juntas de Conciliación y Decisión, que pasaron a diecisiete. Dependiendo del recurso disponible se incrementarían de forma ascendente más Juntas a nivel nacional, para atender las demandas laborales en forma cada vez más eficiente. Esto logró reducir la mora laboral que había por juicios pendientes, que nada más en la ciudad capital estaba alrededor de 3,000 casos. Hasta el momento se ha reducido en más del cincuenta por ciento (50%).

En lo procesal, la Ley 44 de 1995 hizo adición al artículo 705 del Código de Trabajo, señalando que sólo se ordenará el secuestro de la administración de una empresa o establecimiento, cuando exista inminente peligro de cierre o quiebra de la misma. Por consiguiente, para poder decretar esta medida cautelar debe probarse la inseguridad económica de la empresa o del establecimiento, mediante prueba sumaria que otorgue certeza al juzgador, sobre la amenaza del cierre de la misma. Lo que se busca, es que no se practique esta medida cautelar cuando la empresa se encuentra económicamente estable, garantizando así el poder empresarial dentro de la empresa.

#### 4.4.5 Balance

Las reformas dejaron pendiente los recargos, las horas extras y demás beneficios económicos al trabajador por ampliación y/o modificación de la jornada de trabajo. Sin embargo, aun cuando existen diversas interpretaciones sobre la modificación al artículo 1 del Código de Trabajo, que señalan significativas mejoras a favor del capital, según el empresario Manuel José Paredes, ex presidente de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, el Código todavía es obsoleto. Para Paredes las normas que se refieren a las horas extras y “jornada y tiempo de descanso” se orientan más hacia la promoción de la actividad industrial, que hacia la actividad de servicios y comercio que prevalece en Panamá. En el caso de almacenes, farmacias, hoteles y otras actividades de servicio, que requieren un horario de 24 horas, el pago de horas extraordinarias, condiciona y sujeta la productividad de los empresarios que ante ello, tienen que reducir los horarios de los locales y desmejorar el servicio a los consumidores. Esto según Paredes, puede solucionarse introduciendo nuevas reformas que permitan clasificar adecuadamente las horas extraordinarias por áreas específicas de trabajo.

Las reformas dejaron pendientes, además, temas como los días libres, que en el caso del domingo como día libre, responde más a la tradición religiosa y no a la realidad laboral del país. Según Paredes: *“No es que los empresarios deseen explotar a los trabajadores, sino que es una realidad*

*de un país que se enfoca hacia los servicios... hay actividades donde no se puede escoger cerrar los domingos y abrir solamente el resto de los días de la semana”.*

La reforma modificó también algunas figuras como la contratación de duración determinada, despido, vacaciones, licencia por maternidad y derechos sindicales. La extensión de la prima de antigüedad a todo trabajador, cualquiera sea su tiempo de servicios, es otro de los aportes significativos de la reforma. Además, se simplificó la escala de indemnizaciones debidas en caso de despido injustificado y se limitó el derecho a salarios caídos, cuando su despido hubiese sido declarado improcedente por la autoridad competente. También se introdujeron reglas para facilitar los contratos de trabajo de duración determinada (hasta por dos años), durante el primer año de existencia de la empresa o cuando una empresa existente se lanza en nuevas actividades; en contrapartida se limitó la utilización abusiva del período de prueba.

En materia de movilidad funcional, muy restringida por el Código de 1971, se introdujeron numerosas flexibilizaciones, a reserva que ello no conlleve disminución de la remuneración o perjuicios materiales o morales en desmedro del trabajador. En diversos casos, se exige además el acuerdo del sindicato. También, a tono con la época, la reforma de 1995 introdujo la prohibición de los actos de acoso sexual (Bronstein, 1998). No obstante, cabe precisar, con la flexibilización de las relaciones laborales, el poder de dirección del empleador se vio fortalecido. Las disposiciones sobre movilidad funcional y alteración unilateral de las condiciones de trabajo; de cara a facilitar la gestión de los recursos de una empresa ajustada a condiciones de producción más dinámicas o cambiantes, se inclinan a favor de la patronal.

Las reformas tienen pendiente la regulación clara y amplia, tanto de los servicios profesionales, como de la transformación de las condiciones en las cuales se puede incorporar un trabajador al trabajo. También pendientes se encuentra la regulación de los derechos laborales de las personas con discapacidad. Asimismo, la ampliación de la libertad sindical, la regulación del trabajo no formal y de las leyes de acceso al mercado laboral.

#### **4.4.6 Ley 12 de 6 de febrero de 2002**

La Ley 12 de 6 de febrero de 2002, por la cual se incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado, tiene la finalidad de promover el empleo para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral,

propiciando la experiencia laboral, conocimiento teórico y práctico para que puedan desempeñarse posteriormente en otros trabajos. Entre las características más importantes que se proponen en la ley tenemos las siguientes:

- a. Son contratos por tiempo definido, que no serán inferiores a tres meses y no podrán excederse de doce meses y los mismos no admiten prórroga.
- b. Son contratos que permiten una prórroga por tiempo indefinido, en caso que se continúe prestando los servicios al momento de la terminación del mismo. Una vez se registre esa acción, ambas partes tienen que firmar un nuevo contrato de trabajo.
- c. El salario a pagar debe ser el mínimo legal establecido, según la actividad económica, región y tamaño de la empresa.
- d. Las prestaciones sociales que recibirá el trabajador son: vacaciones acumuladas y decimotercer mes. No generarán el derecho a la prima de antigüedad por el tiempo laborado.
- e. La suma de dinero devengada sólo estará sujeta a la deducción de la Caja de Seguro Social y al Seguro Educativo y no estará sujeta a ninguna otra deducción.

La Ley 12 de 6 de febrero de 2002 flexibiliza la terminación de la relación laboral, estableciendo el despido libre, pues si el empleador quisiera despedir a un trabajador lo puede hacer sin pagar una indemnización o dejar de pagar el resto del tiempo establecido en el contrato. Según la ley, solamente se tendrá que pagar el salario devengado, los días de las vacaciones proporcionales y la proporcionalidad del decimotercer mes.

Para incentivar a los empleadores en las contrataciones de trabajadores de primer empleo, se proponen incentivos fiscales, los cuales consistirán en la deducción de la renta gravable en el período fiscal correspondiente del monto total de los salarios mínimos y de las prestaciones laborales pagadas a cada trabajador, que hubiesen prestado sus servicios dentro de dicho período. Como parte de las disposiciones dirigidas a equiparar al empleador por la situación económica, esta Ley definió una relación clara entre la cantidad de trabajadores y el número de contratos de primer empleo:

- Dos (2) Contratos de Primer Empleo un promedio anual de 25 trabajadores por tiempo indefinido.
- Cuatro (4) Contratos de Primer Empleo un promedio anual entre 25 y 100 trabajadores por tiempo indefinido.
- Seis (6) Contratos de Primer Empleo un promedio anual entre 101 y 200 trabajadores por tiempo indefinido.
- Ocho (8) Contratos de Primer Empleo un promedio anual entre 201 y 300 trabajadores por tiempo indefinido.
- Diez (10) Contratos de Primer Empleo un promedio anual de más de 300 trabajadores por tiempo indefinido.

Para tal efecto, el empleador deberá probar a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante certificación de la Caja de Seguro Social, el promedio anual de los trabajadores de permanencia y los contratados por incentivo de la presente Ley.

## **5.0 Estrategias del movimiento sindical para conservar sus derechos y adaptarse a las constantes transformaciones económicas y laborales**

La relación entre las reformas laborales y las estrategias del movimiento sindical para enfrentarlas, tiene por lo menos tres dimensiones: la coordinación conjunta a través de organismos como CONATO, CUT, CONUSI y Fundación del Trabajo; la formación para mejorar la capacidad técnica de negociación de los dirigentes sindicales y; por último, la realización de acciones directas sean las mismas, activas y/o pasivas; reivindicativas, gremiales, y/o políticas.

### **5.1 Coordinación conjunta**

La primera de las estrategias sindicales dirigidas a entrar en contacto con las reformas laborales, son el fortalecimiento y creación de instancias de coordinación conjuntas. Entre las mismas sobresale en el primer caso, la experiencia en torno a CONATO, una figura original panameña, que no es copia de ningún modelo extranjero, sino producto del desarrollo sindical nacional, que conforma un estilo único de unidad sindical (Ordóñez, 1994). En CONATO, las organizaciones sindicales tienen un espacio para el debate y la acción coordinada que permite que cada actuación sea con-

certada y se articule a un plan estratégico de trabajo. A través de CONATO, las organizaciones sindicales sistematizaron las posiciones sindicales ante las reformas laborales a lo largo de los últimos treinta años, en tanto convergen en su seno las tres tendencias de sindicalismo internacional: la socialcristiana, la socialdemócrata y la socializante.

La confluencia de organizaciones sindicales que provienen de diversas afiliaciones internacionales, es lo característico y especial en CONATO, pues cada una de ellas aporta su enfoque particular y las respectivas aspiraciones, así como los compromisos que devienen de dicha relación. Esto genera un conjunto de sinergias que promueven un adecuado clima de trabajo y acción colectiva. En el caso de CONATO, ese es un aporte significativo y un primer paso en el proceso de transformación de las relaciones laborales.

El objetivo fundamental de CONATO es mejorar sustancialmente las condiciones de los trabajadores, en aras del bienestar común. Ese objetivo impulsó a dicha organización a realizar *tres huelgas nacionales* de resistencia a las reformas laborales que paralizaron el país en 1983, 1985 y 1986 (con una duración de 9 días). Durante ese período CONATO realizó históricas acciones directas en las calles y en los centros de trabajo. No obstante, cabe recordarlo, las acciones de CONATO en ningún momento buscaban alcanzar el poder del Estado, sino simplemente con un margen de autonomía ante el Estado, plantear la realización de los derechos constitucionales y fundamentales de los trabajadores en particular, y de los ciudadanos, en general.

Posteriormente en los años noventa, CONATO cambió su dinámica. Las acciones más reflexivas y defensivas, que activas y propositivas, ocuparon el espectro de actividades que generó CONATO, durante el período. Esta forma de relación con las reformas laborales, fue la misma que se utilizó para las diversas reformas laborales, registradas desde 1972, hasta inicios de la década del ochenta. En la actualidad, las acciones de CONATO aun cuando son de carácter integral e implican aspectos sociales, políticos y económicos, no tienen como trasfondo, únicamente, las acciones sindicales directas. Las acciones tienen ahora un sentido distinto. La estrategia contemporánea de CONATO supone el reconocimiento que la fuerza, la huelga y los paros laborales, no son la única vía, ni la fundamental, para alcanzar las demandas sindicales y sociales. Para CONATO, el *diálogo* y la participación en todas las comisiones que se conforman para debatir el futuro del país, son una alternativa viable para el sindicalismo panameño.

Esa visión de CONATO se ha extendido a cada uno de los procesos de negociación colectiva, al mismo tiempo que ha permeado los demás escenarios en los cuales los sindicatos actúan e interactúan.

En el proceso de debate en torno a las reformas CONATO jugó un papel relevante como promotor y difusor de las posiciones de los trabajadores organizados. A su vez sirvió como plataforma de trabajo y acción para la creación de consenso sobre el contenido de las reformas.

Organizaciones sindicales miembros de CONATO según su filiación y/o vínculos internacionales		
No.	Central sindical	Filiación y/o vinculación internacional
1.	Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá (FSTRP).	• Federación Sindical Mundial.
2.	Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP).	• Federación Sindical Mundial. • Congreso permanente de Unidad Sindical de los Trabajadores de América Latina (CPOSTAL).
3.	Federación Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicios Públicos (FENASEP).	• Federación Internacional de Servidores Públicos. • Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA).
4.	Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá (CGTP).	• Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).
5.	Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP).	• Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). • Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). • Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA).
6.	Convergencia Sindical.	• Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). • Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL).
7.	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI).	• Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA).

En la actualidad, CONATO está conformado por ocho centrales obreras: la Federación Sindical de trabajadores de la República de Panamá (FSTRP), la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), la Confederación Gremial de Trabajadores (CGT), la Confederación Nacional de Unidad

Sindical Independiente (CONUSI), la Federación Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicios Públicos (FENASEP), la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá (CGTP), la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), y Convergencia Sindical (CS). En su conjunto, esos organismos sindicales afiliados a CONATO aglutinan aproximadamente a 350,000 trabajadores de los 450,000 trabajadores que se encuentran articulados en expresiones sindicales y que se encuentran registrados por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Además de CONATO, las organizaciones con relaciones de trabajo en el ámbito laboral nacional (Convergencia Sindical, Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP)) y Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá (FSTRP) han impulsado como foro de expresión de las reivindicaciones sindicales, la Coordinadora Unitaria de Trabajadores (CUT), que en su Primer Congreso Declarativo y Programático, planteó que está profundamente comprometida con las tareas de desarrollo nacional y la transformación de la sociedad panameña con justicia y equidad. La CUT según el documento, puede contribuir a la transformación de la sociedad panameña, elaborando un proyecto sociopolítico y sindical, coherente con los intereses nacionales, pero fomentando la democracia sindical intergeneracional y participativa, donde la toma de decisiones en forma colectiva, contribuirá a transformar el movimiento sindical, construyendo una estructura capaz de responder a los intereses de los trabajadores, del movimiento popular. Para la CUT es necesario como espacio de debate y acción en defensa de los derechos de los trabajadores, practicar un sindicalismo clasista, democrático, autónomo, participativo y representativo, solidario, crítico y autocrítico, sociopolítico, propositivo y autogestionario. Para elevar la calidad de vida, la CUT se plantea un sindicalismo de carácter unitario que fomente la igualdad social, participando en todas las instancias de la sociedad civil para incidir en las decisiones políticas trascendentales del país. A través de la participación, la CUT busca incidir en la transformación del país y con ello, modificar las relaciones entre capital y trabajo.

La CUT desarrolló su experiencia más sustantiva, a lo largo del último quinquenio de la década del noventa. Según el documento programático de la CUT, la tarea central de la acción de los organismos que convergen en esa experiencia, es la transformación del movimiento sindical mediante la construcción de una estructura capaz de responder a los intereses de los trabajadores a través de la creación de adecuados canales de interlocución con la clase trabajadora y otros sectores sociales. También como instancia de coor-

dinación, similar a CONATO y la CUT, las organizaciones sindicales socializantes han creado un espacio de concertación, tal es el caso de CONUSI, un organismo que se crea a mediados de la década del noventa con el interés de promover la unificación de los sindicatos y federaciones que desde más de veinte años, mantienen una posición independiente de las Centrales con afiliación a los tres tipos de internacionales que existen. Esta experiencia de convergencia y unidad, es uno de los más complejos que se registran en la historia sindical del Istmo, en tanto unifica a sectores democráticos, con los destacamentos avanzados del sindicalismo popular y político. La experiencia por lo menos en el pasado inmediato, aportó significativos aprendizajes a la vida sindical, a través de su decidida defensa de los intereses de los trabajadores, por la vía directa. Desde finales del siglo XIX, las acciones directas no habían ocupado un lugar privilegiado en las estrategias sindicales.

CONUSI en materia de acciones reivindicativas, introdujo como novedad, formas de trabajo sindical barrial y comunal, fomentando una cultura obrera de primer orden. Esto le permitió movilizar en su momento, importantes comunidades y barrios en apoyo de las luchas sindicales contra las reformas de 1995. Al igual que la CGTP, la apertura de CONUSI a sectores donde el sindicalismo no tiene presencia, ha provocado la emergencia de una dinámica distinta, en especial, en el período de resistencia a las reformas, hecho este que combinado con consignas y reivindicaciones sociales, les permite acceder a una base social más amplia que la identificada con CONATO y la CUT.

También, como parte de las iniciativas de coordinación promovidas desde el movimiento sindical, se encuentra la Fundación del Trabajo, una organización no gubernamental, sin fines de lucro, que está integrada por las organizaciones sindicales reunidas en el Consejo Nacional de Trabajadores (CONATO) y las organizaciones empresariales reunidas en el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). A través de la Fundación del Trabajo, el movimiento sindical entra en contacto con la patronal y en conjunto deciden acciones a realizar en el corto plazo. Más que un organismo de concertación, la Fundación del Trabajo es un espacio de diálogo y debate, que no siempre termina formulando acuerdos concretos. Sin embargo, es un espacio que permite articular demandas, defender conquistas y promover cambios.

En materia de políticas laborales, la Fundación del Trabajo se ha convertido en una organización que tiene acciones dirigidas a potenciar la capacidad técnica de las partes que componen la relación capital-trabajo.

## 5.2 Formación sindical

La formación de los cuadros de relevo ha sido una de las estrategias sindicales más consistentes en el pasado reciente del movimiento sindical. De hecho se reconoce que para enfrentar las reformas laborales debe ampliarse el conocimiento de la realidad sindical. Para el movimiento sindical, la formación de cuadros facilita la organización sindical y la defensa del sindicato como instancia democrática. La organización del sindicato y la reivindicación de las aspiraciones sindicales sólo será efectiva y sólida, cuando exista una formación sindical, sistemática, planificada y permanente en especial en materia de negociación colectiva y resolución de conflictos.

El proceso de formación y organización de cuadros exige por su propia dinámica, ciertas condiciones mínimas y por tanto fundamentales, que garanticen el éxito y alcance de los resultados esperados. Con la formación de los dirigentes sindicales inicia una lenta pero segura inserción de la ciencia en el mundo del trabajo. La iniciativa más relevante del proceso de formación sindical, es la creación de programas de formación en conjunto con el Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL) y la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

## 5.3 Acciones directas

Las acciones directas representan un conjunto de instrumentos y herramientas que utilizan los sindicatos, históricamente, para contener las reformas laborales y las demandas del capital. A través de las acciones directas, los sindicatos han estructurado programas de lucha que ante la ofensiva neoliberal y la implementación segmentada sirven de poco para contener el proceso de reformas. La conflictividad como forma de modificación única de las relaciones laborales aporta pocos elementos sustantivos a la transformación del sistema de relaciones laborales; aun así, sigue siendo una vía para alcanzar objetivos en el corto plazo.

El primer factor que condiciona y causa la emergencia y la solución del conflicto vía la presión directa, es la política en este caso laboral. Las decisiones políticas en materia de relaciones laborales y condiciones pactadas en el Código de Trabajo poco acertadas han provocado que la población de manera acelerada pierda niveles de bienestar. En alguna medida en los conflictos laborales en los cuales se encuentran involucrado cualesquiera de los órganos del Estado, sean los mismos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judi-

cial, se percibe que no existe el interés para solucionar los problemas, confrontaciones y demandas, que en distintos niveles y dimensiones se presentan como parte del proceso integral de transformación de la sociedad panameña. Esta percepción lo que provoca es desconfianza entre estos actores, lo que no permite que se pueda llegar a soluciones realistas y sostenibles. Es decir, se crean o existen actores poco visibles que reducen la posibilidad de solución de los conflictos a simples acciones de demanda o de rechazo. La conflictividad es algo más complejo que eso.

La conflictividad en torno a las relaciones laborales tiene algunas aristas, por ejemplo:

- Agotamiento y/o falta de credibilidad de participantes en los diálogos.
- Intereses sectoriales encontrados.
- Prácticas corruptas, no sancionadas, que inciden directamente sobre el problema.
- Falta de liderazgo gubernamental.

Los métodos utilizados por los grupos de presión en el desenvolvimiento de los conflictos son diversos. Los mismos se extienden desde las manifestaciones, paros, comunicados de prensa y declaraciones por los medios de comunicación, hasta los cierres de calles y huelgas.

Los medios de comunicación social han jugado un papel importante en el seguimiento, divulgación y análisis del proceso de configuración de un conflicto y las propuestas arrojadas en medio de su solución. Además han jugado un papel relevante en el proceso de canalización de las demandas de la población, lo que ha disminuido la presión sobre el Ejecutivo, en no pocos casos.

Es decir, existen mecanismos institucionales para el tratamiento del conflicto, lo que no existe es voluntad para resolverlos con justicia. Es decir, los mecanismos institucionales planteados en la ley, todavía no se han estructurado completamente. Eso por un lado. Por el otro, son mecanismos institucionales que no tienen su correlato jurídico; son en todo caso mecanismos sociales de resolución de conflictos. Los mecanismos clásicos de atención a estos conflictos sociales, han perdido su efectividad ante la falta de recursos. Actualmente, los proyectos, políticas de alcance intermedio y acciones particulares, tienen poca capacidad para la atención integral de los conflictos.

Esto se debe al hecho que las políticas públicas ejecutadas durante la última década, han incrementado los niveles de pauperización y precarización social, produciendo inseguridad e inestabilidad social en el país. Por ello, en gran medida, los conflictos emergentes se registran en torno a la resistencia social a los cambios en el modelo de gestión del Estado y de las relaciones laborales. De hecho, los cambios y los ajustes y reajustes son los que están provocando acciones sociales y confrontaciones de todo tipo y niveles. La resistencia al modelo ha creado un callejón sin salida, donde no es posible debatir el presente ni construir el futuro. De allí la necesidad de interpelar a los actores sociales y encontrar mecanismos de seguimiento a los conflictos sociales, políticos y culturales que actualmente se registran en el país.

## **6.0 Perspectivas y tendencias de las reformas laborales en la región, actores institucionales y aliados potenciales para la acción conjunta**

Las reformas laborales han transformado la dinámica sindical. Las razones son varias. Las mismas tienen que ver con lo institucional, lo organizativo y sobre todo, con la transición en la dirigencia sindical. El escenario emergente plantea al sindicalismo la necesidad de fortalecer una adecuada relación e interrelación entre teoría y práctica de, forma tal que pueda atender las necesidades y demandas que procesos como la flexibilización de las relaciones de trabajo y su impacto en la organización de la empresa y las funciones del trabajador, plantean como salida a la crisis. A partir de las reformas, la demanda de conocimientos sobre las transformaciones del mercado de trabajo, para encontrar un equilibrio entre las condiciones de vida, las condiciones de trabajo y la “oferta” de trabajo, es más que necesario; es prioritario y urgente para los procesos de negociación colectiva y en medio de ello, para la dinámica sindical contemporánea.

La organización y fortalecimiento organizativo es también un problema a futuro, que puede incidir en el proceso de configuración de relaciones laborales modernas. No obstante, la unión global de las organizaciones sindicales de todos los sectores de trabajadores; la articulación de nuevos sectores sociales que no están organizados ni tienen representación política; el mejoramiento de las condiciones de trabajo y las condiciones económicas, sociales y educativas, son parte de una agenda sindical por construir, sino se quiere caer en el inmediateísmo, el facilismo y el colaboracionismo. Para ello en principio, se deberá redefinir la figura del CONATO. Dicho organismo de coordinación en un futuro inmediato será profundado con base en el fortalecimiento de una nueva generación de sindicalistas.

En ese proceso, la OIT puede jugar un papel fundamental, en conjunto con la FES, en tanto ambas instituciones cuentan con acceso, experiencia y técnicos para colaborar en el proceso de refundación y además fomentar la interlocución entre actores, sujetos e instituciones del sistema de relaciones laborales. La refundación debe tener como premisa y principio fundacional, la unidad, pero redefinir hacia dónde debe marchar el sindicalismo contemporáneo y con qué agenda. Esta última tiene que establecer claramente cuáles son los nuevos objetivos, las metas relevantes, las aspiraciones, la hoja de ruta y el tipo de liderazgo que se promoverá y la forma como el mismo se ejercerá, para llevar adelante el conjunto de acciones.

El reto de transformar el sindicalismo en sujeto de cambio condicionará la dinámica interna de los sindicatos. El sindicato, sujeto histórico de la transformación, se encuentra ahora ante el reto más sustantivo del último siglo, transformarse asimismo, para seguir siendo interlocutor válido de demandas y reivindicaciones laborales y sociales. La principal acción en esa dirección será la creación de un Congreso del Trabajo, como espacio para debatir al margen de coordinaciones programáticas, gremiales y sindicales el futuro y las condiciones en las cuales se desenvuelven las relaciones laborales. El Congreso debe partir de un balance contundente: los sindicatos como figura privilegiada de las relaciones laborales, se encuentran debilitados y requieren rearticular una dinámica capaz de afrontar los problemas emergentes con acciones innovadoras. Para fomentar en última instancia, la construcción de unas relaciones laborales dinámicas y concertadas, donde los derechos de los trabajadores sean respetados tanto en el ámbito individual como colectivo.

A corto plazo, el principal desafío que tiene el movimiento sindical lo constituyen las Leyes y Decretos Ejecutivos que regulan ciertas actividades económicas y establecen normas y regulaciones distintas de aquellas que se encuentran consagrados en el Código de Trabajo, que en ocasiones sólo es utilizado como norma supletoria. Tal es el caso de la Ley 25 de 30 de noviembre de 1992, sobre las zonas procesadoras para la exportación, que es complementada con lo que dispone el artículo 2 de la Ley 54 de 25 de octubre de 2001, que crea un gravamen por llamadas telefónicas al exterior y dicta otras disposiciones.

Las Zonas Procesadoras para la Exportación y los Call Center establecen un régimen especial de trabajo, en el cual se inscriben contrataciones por tiempo definido, salario mínimo legal, prima de producción siempre que no se excedan de una quincena y que no sean mayor del

50% del salario mínimo y formas de movilidad funcional. El derecho a huelga solo podrá ejercerlo si se termina el procedimiento conciliatorio ante una comisión especial tripartita. En caso de no lograrse un acuerdo podrá proponerse un acuerdo de solución. En caso de que no se esté de acuerdo se rechazará dentro del término de 24 horas y se fijará el procedimiento establecido en el Código de Trabajo. Estas Leyes y Decretos desreglamentan las relaciones laborales establecidas en el Código de Trabajo y son utilizadas para flexibilizar aun más las relaciones laborales. Para modificar ese escenario, hace falta impulsar en todas sus dimensiones, un pacto social constituyente, o concertación social, que comprometa a todos los interlocutores sociales que tengan suficiente madurez para garantizarlo con un objetivo en común, el bienestar social, económico de los trabajadores del país.

Entre las tendencias a mediano plazo que afectarán al sindicalismo panameño se encuentran la reducción de la demanda (es decir, los productos fabricados en Panamá, disminuyen su distribución en el mercado interno); el incremento de los costos de producción (pago de un mayor precio para seguir fabricando o elaborando sus productos en Panamá); el cierre de empresas (producto de la crisis económica y comercial); la reducción de plantillas de trabajadores (para pagar lo debido y ahorrar dinero); las nuevas formas de organización empresarial (reestructuración productiva) y el incremento de la formación y capacitación de los trabajadores.

Las perspectivas de las luchas sindicales pasan entre otras por fomentar la estabilidad sindical y la respectiva implantación, reduciendo la falta de credibilidad que es también parte de las perspectivas y de las problemáticas que tendrán incidencia en el ámbito sindical. El eje central de las tendencias se ubica allí, en el escenario micro, en el campo de las relaciones sindicales. La organización y fortalecimiento de la dinámica organizativa es parte del problema a futuro que puede incidir en el proceso de configuración de relaciones laborales modernas.

## 7.0 Conclusiones

La transformación de las relaciones laborales en Panamá fue larga y sinuosa. Durante treinta (30) años la relación capital-trabajo en el país, se desarrolló en distintos niveles, dimensiones y escenarios. En cada uno de ellos, se registraron dinámicas distintas, pero todas en su conjunto, estaban dirigidas y orientadas a la transformación del sistema de relaciones laborales. Este proceso por su complejidad, tiene que dividirse en varios

ciclos, etapas, fases, períodos y momentos, en medio del desarrollo de acontecimientos, principalmente en el siglo XX. El último siglo sin lugar a dudas, es el siglo del sistema de relaciones laborales en Panamá, un balance contemporáneo del mismo conlleva a ese reconocimiento.

No obstante, las reformas de las relaciones laborales están vinculadas a la apertura económica, la globalización y el proceso de conversión del empleo en un bien escaso. El avance de la flexibilización laboral y con ello la disminución del papel y la función reguladora del Estado ha redefinido el sistema de relaciones laborales. A su vez, las transformaciones políticas, sociales y económicas registradas en el marco de las contrarreformas laborales, han incidido en la redefinición de la función del Estado. La potencia de las transformaciones en materia laboral residen, tanto en las formas como el mercado impuso su lógica, como en la existencia de una relación de dominio reflejada en la correspondiente técnica jurídica

Las reformas laborales en ningún momento cambian la lógica de la relación capital-trabajo; lo que cambian eso sí, es el sentido y la dirección hacia la cual se despliegan las mismas. Si antes se otorgaba ciertas ventajas al trabajo en tanto que el derecho “lo protegía”, ahora se profundizan las ventajas asociadas a la realización del capital, en tanto el derecho “lo protege”. En su conjunto, esto supone que es posible otorgar y concebir una facultad ilimitada de libre utilización de la fuerza de trabajo en un espacio productivo, según sean las necesidades y exigencias que se registren a su interior o en su caso demande la división internacional del mercado.

Esta concepción reduce la posibilidad de resistencia del obrero a las demandas del capital y lo coloca como único responsable del aumento del desempleo y sujeto de las acciones desde la oferta formativa. El límite del poder de dirección, aparece de esa manera condicionado por la competitividad y la necesidad de nuevos puestos de trabajo, lo que hace posible la desnaturalización del derecho del trabajo en tanto mediación de las relaciones laborales. El poder de dirección puede ampliarse o reducirse dependiendo del grado de organización colectiva de la fuerza de trabajo o de su poder de negociación colectivo o individual. Si no existe tal resistencia el poder de dirección será pleno en su realización práctica, pero si existe resistencia –la misma– o busca la racionalización de las operaciones implicadas en el proceso de trabajo o se apegan a lo establecido en la técnica jurídica. En su conjunto así se comunicarán los modelos de gestión y el poder de dirección. De hecho si se presenta una salida intermedia como la cogestión, la participación del obrero en la gestión, tendrá límites para dirigir el proceso organizacional o productivo de la empresa. En

el caso que aumente la participación del obrero en la orientación de la empresa, cabe preguntarse si el obrero deja entonces de someterse a las leyes de la ganancia o por el contrario aumenta su incorporación en la racionalidad de la tareas que realiza.

Sin embargo, es necesario recordar que el poder del empresario se fortalece considerablemente, no sólo por el hecho de la eliminación del control administrativo previo y su sustitución por un control judicial posterior, sino también por la ampliación de las razones o supuestos que justifican la ampliación y protección de derechos del empresario, que intenta reducir a la fuerza de trabajo y acoplarla a las condiciones óptimas para mantener la tasa de ganancia. Las reformas introducidas en las relaciones laborales, no sólo las más recientes, se insertan en esas corrientes que sobredimensionan las necesidades e intereses del capital, vía la identificación artificial de las necesidades de la producción y su correspondencia con las necesidades de las partes; vía unificación de las necesidades de la empresa a las necesidades de la sociedad en general. Por ello debe aclararse desde esta perspectiva, que competencia y posición laboral no guardaran relación sino a través de la rotación de trabajadores en los puestos de trabajo, es decir mediante un mecanismo que permite que todos trabajen un poco durante un determinado período de tiempo: jornada de trabajo flexible; horario rotativo; régimen de trabajo a turnos; sistema de remuneración por producto; sistema de rendimiento y movilidad, serán los indicativos de ese proceso. Pero estas modificaciones al proceso de producción, introducen en todo caso, criterios subjetivos de interpretación del derecho colectivo, y se cierra toda posibilidad y principio de contradicción en la normativa jurídica, se avanza hacia una nueva etapa en la organización industrial y las relaciones laborales.

## 8.0 Bibliografía

Academia Panameña de Derecho del Trabajo. 2002. *30 años de vigencia del Código de Trabajo*. Panamá: Editora Sibauste. Panamá, 298 pp.

Academia Panameña del Derecho del Trabajo. 2002. *1º Congreso Nacional de Derecho del Trabajo: “30 años de vigencia del Código de Trabajo”*. Panamá: Editora Sibauste, 404 pp.

Achong, Andrés. (Traductor). *SAL II: Segundo Préstamo de Ajuste Estructural*. Panamá: Editorial Nuevos Rumbos, Universidad de Panamá, Panamá, 1986.

- Cueva, Agustín. 1988. *Las democracias restringidas de América Latina*. Ecuador: Editorial Planeta del Ecuador, S.A., 1988.
- Fábrega P., Jorge. *Constitución Política de la República de Panamá*. Panamá: Editorial Álvarez. Panamá, 97 pp.
- Fábrega P., Jorge. 1993. *Código de Trabajo*. Decimotercera edición. Panamá: Litho Impresora Panamá, S.A., 808 pp.
- Gorostiaga, Xabier. 1991. *Comenzó el siglo XXI; el Norte contra el Sur; el capital contra el trabajo*. Managua: CRIES.
- Jiménez C., Edgar. 1992. *El modelo neoliberal en América Latina: El caso de Panamá*. San Jopé: Fundación Friedrich Ebert.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. 1991. *Carta de Intención*. Septiembre.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. 1991. *Plan Ford: Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía*. Octubre.
- Morcillo R., José. 1990. *El programa de ajuste estructural y su incidencia en el empleo, tecnificación y gasto público en el Sector Agrario, 1983-1987*. Folleto.
- Proprivat. 1993. *Privatización en Panamá. Avance y futuro de los proyectos*. Panamá: Ministerio de Hacienda y Tesoro. Folleto. Junio.
- Pujol Moreno, José Martín. 1996. *Código de Trabajo de la República de Panamá*. Segunda edición. Panamá: Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., 612 pp.
- Roitman Rosenman, Marcos. 1993. "Teoría y práctica de la democracia en América Latina". *Debate No. 22*. Guatemala: FLACSO.
- Roman Escobar, Percy 1995. *Reformas al Código de Trabajo*. Panamá, 148 pp.
- Torres De León, Vasco. 1998. "Temas previos al estudio del derecho del trabajo. Sistema de relaciones laborales, introducción y evolución histórica del derecho del trabajo en Panamá". *Colección Papeles Laborales No. 3*. Panamá, 164 pp.





