

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN DERECHO DEL TRABAJO

TESIS DE MAESTRÍA

**EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE EMPRESAS MULTINACIONALES EN
PANAMÁ Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES**

PRESENTADO POR
JORGE QUIJANO
8-704-2310

ASESOR
Prof. OSCAR VARGAS VELARDE

2023

DEDICATORIA

A mi abuela Analía Arango de Quijano por su apoyo incondicional en el presente estudio de postgrado y a mis padres, Jorge Luis y Arlene, por su perseverancia y paciencia para lograr su conclusión.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi asesor Profesor Oscar Vargas Velarde por su paciencia y guía; su apoyo fue fundamental para culminar.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	11
CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	11
CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO PANAMEÑO	11
LAS FERIAS DE PORTOBELO	14
MODELO TRANSITISTA Y SU IMPACTO EN EL MUNDO DEL TRABAJO	20
NÚCLEO DURO DE INVESTIGACIÓN	22
PROBLEMA CONCRETO DE INVESTIGACIÓN	23
OBJETIVOS	25
GENERAL	25
ESPECÍFICOS	25
JUSTIFICACIÓN	25
ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.	27
ASPECTOS METODOLÓGICOS	31
CAPÍTULO II	33
MARCO TEÓRICO	33
1. GLOBALIZACIÓN: ALGUNOS ASPECTOS TEÓRICOS	33
NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN	38
INVERSIÓN EXTRANJERA Y GLOBALIZACIÓN	43
INVERSIÓN EXTRANJERA Y FLEXIBILIZACIÓN LABORAL	46
LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN ÉPOCA NEOLIBERAL	48
EL DERECHO DEL TRABAJO Y LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES	51
FLEXIBILIDAD LABORAL, NEOLIBERALISMO Y SUS EFECTOS	54
EVOLUCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO EN PANAMÁ	57
8.1 LEYES LABORALES A INICIOS DE LA REPÚBLICA	58
LA CONSTITUCIÓN DE 1941	61
CÓDIGO DE 1972	64
LA LEY 95 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976	65
LEY 8 DEL 30 DE ABRIL DE 1981	66
LEY 1 DEL 17 DE MARZO DE 1986	67
LEY 44 DE 12 DE AGOSTO 1995	68
CAPÍTULO III	71

UNA APROXIMACIÓN AL MARCO JURÍDICO PARA SEDE DE EMPRESAS MULTINACIONALES	71
1. LEY 41 DEL 24 DE AGOSTO 2007	73
RÉGIMEN FISCAL	79
RÉGIMEN MIGRATORIO	80
DECRETO N.º 29 DE DEL 2009	82
LEY 45 DEL 10 DE AGOSTO DE 2012	83
DECRETO N.º 9 DEL 9 DE ABRIL DEL 2013	85
LEY 57 DE OCTUBRE DEL 2018	86
DECRETO EJECUTIVO N.º 241 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020	89
CAPÍTULO IV	92
EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE EMPRESAS MULTINACIONALES EN PANAMÁ Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES	92
1. CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS SEM EN PANAMÁ	93
Gráfica N.º 1 País de origen de las empresas con licencia SEM.	94
Gráfica N.º 2 Actividades principales de las empresas con licencia SEM	95
Gráfica N.º 3 Empleos generados por las empresas con licencia SEM	97
Gráfica N.º 4. Cantidad de trabajadores por categoría de cargo.	99
IMPACTO SOBRE LAS RELACIONES LABORALES	102
<i>Contratación atípica</i>	103
Gráfica N.º 5. Tipo de contratación en empresas con licencia SEM	103
<i>Prácticas de entrenamiento no pagos</i>	104
Gráfica N.º 6. Empresas con prácticas de entrenamientos.	105
<i>Carente seguridad social</i>	105
Gráfica N.º 7. Acceso a seguro en las empresas con licencia SEM	106
EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY 41 del 2007 SOBRE EL TRABAJO Y OTROS ASPECTOS	107
CONCLUSIÓN	109
RECOMENDACIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	114
ANEXO	121

TABLA DE GRÁFICAS

Gráfica N.º 1 País de origen de las empresas con licencia SEM.	94
---	----

Gráfica N° 2 Actividades principales de las empresas con licencia SEM	95
Gráfica N.º 3 Empleos generados por las empresas con licencia SEM	97
Gráfica N.º 4. Cantidad de trabajadores por categoría de cargo	99
Gráfica N.º 5. Tipo de contratación en empresas con licencia SEM.....	103
Gráfica N.º 6. Empresas con prácticas de Trading	105
Gráfica N.º 7. Acceso a seguro en las empresas con licencia SEM	106

RESUMEN

El modelo de desarrollo panameño volcado a explotar las ventajas comparativas de la posición geográfica genera una dependencia con la dinámica de los centros neurálgicos del capitalismo global. Los grupos de poder crearon una serie de artefactos que facilitan la circulación de capital contribuyendo a disminuir su tasa de rotación (puertos, centros logísticos y financiero). Con el objetivo de perfeccionar este modelo y ajustarlo a las necesidades que impone una globalización neoliberal, se impulsó la Ley 41 del 2007. Su objetivo era crear empleo, captar inversión extranjera y facilitar una transferencia de tecnología. Esta normativa recibió una serie de modificaciones y creó régimen migratorio y fiscal especial. Sin embargo, después de casi 15 años de aplicación el Ministerio de Comercio e Industria no cuenta con un diagnóstico que permita comprender el impacto. La presente investigación tiene como meta determinar en qué medida se cumplen los objetivos establecidos por esta normativa haciendo énfasis en el impacto sobre el mundo del trabajo. Los resultados son magros, existen indicadores de precarización y flexibilización de las relaciones, los empleos generados cooptados por mano de obra extranjera y existe falta de fiscalización y vigilancia en la aplicación de las normas.

Palabras claves: Flexibilización, relaciones laborales, trading, empleos, precarización.

INTRODUCCIÓN

La economía panameña se inserta en la división internacional de trabajo a través de la explotación de las ventajas comparativas de la posición geográfica. Estas están siendo controladas por un grupo social que monopoliza e implementa un modelo de desarrollo definido como transitista, cuya naturaleza dual concentra el excedente social en la región metropolitana y excluye a los demás territorios. Este estilo de desarrollo viene siendo implementado desde la época colonial y, a lo largo de la historia económica, se le hizo ajustes para adaptarlo a las nuevas demandas que imprimía el mercado internacional. En la década de 1970 comenzó a ajustarse a las inéditas situaciones que imponía las políticas neoliberales. Esto implicó crear la llamada plataforma internacional de servicios que tenía como pivote el Centro Financiero, el Canal y la Zona Libre de Colón. Las políticas neoliberales, que obligaban el repliegue del Estado y, el predominio de los mecanismos de mercado, exigieron el relajamiento de las relaciones obreros patronales, presionó para implementar modificaciones al Código de Trabajo, recién aprobado a principios de la referida década.

A lo largo de los años siguientes, el Estado panameño se vio comprometido con la agenda que se desprende del Consenso de Washington y no solo continúa aplicando modificaciones al Código Laboral, que se traducían en pérdidas de ciertas conquistas del movimiento obrero, sino creó una serie de leyes y artefactos para adaptar el modelo a las condiciones impuestas por la globalización neoliberal. Este proceso le imprimió una nueva dinámica a las relaciones internacionales y puso a los países en desarrollo

en desventajas con respecto a los del Norte global. Esto provoca una competencia entre países por la captación de capitales internacionales que buscaban en los países periféricos materia prima y mano de obra barata. Así se popularizaron en el tercer mundo los *call center*, la maquilas y se “re-primarizó” la economía.

Después del restablecimiento del sistema democrático, el Estado panameño ejecutó un severo plan de privatización y modificó las relaciones obrero-patronales para cumplir lo dictaminado por los organismos de créditos internacionales. También introdujo modificaciones al estilo de desarrollo que consistieron en la creación de centros logísticos, ampliación de puertos y propicio una serie de leyes para captar inversión extranjera y hacer más competitiva la economía panameña. Estas leyes implicaron la modificación del código laboral y creación condiciones para hacer atractivo al país para la inversión. Una de ellas es la Ley 41 de 2007 que perseguía tres objetivos. El primero era la generación de empleos para panameños a través de la concesión de licencia a empresas trasnacionales que se establecieran como sede el país. El segundo objetivo era la transferencia de tecnología e innovación de forma tal que impactaran en los procesos productivos nacionales. El tercer objetivo estaba orientado a la captación de capitales de los países del norte global.

El cometido del presente trabajo es evaluar en qué medida se cumplen estos objetivos haciendo referencia al impacto sobre el mundo del trabajo. Para alcanzarlos se utilizó como fuente los informes que presentan las empresas beneficiadas con las

llamadas Licencia SEM al Ministerio de Comercio e Industria. Sin embargo, estos datos dicen poco acerca de las relaciones laborales dentro de estas empresas, así fue necesario consultar fuentes secundarias siendo la principal el informe de una encuesta elaborada por la Organización Internacional de Trabajo durante el 2020. Una de las principales limitantes es la falta de datos, la ley obliga a la Secretaría Técnica de la Comisión de Licencia a procesar y sistematizarlos, sin embargo, esta función no se ejerce.

El documento presenta cuatro capítulos y el apartado de conclusiones y recomendaciones. En el primero construimos el objeto de estudio y se delimitan los objetivos. Se explica la necesidad de realizar esta investigación. ya que después de 15 años de aplicada esta normativa, y de recibir varias modificaciones, no se conoce un diagnóstico sobre el impacto que tiene en la economía, en lo social y sobre todo en el mundo laboral. No se explica sobre la base de qué criterios se realizan modificaciones.

El segundo capítulo es de naturaleza teórica y se explica la perspectiva crítica que atraviesa el eje del trabajo. Se parte describiendo el concepto de globalización neoliberal y su impacto sobre la precarización de las relaciones laborales. Aquí también se analiza la serie de modificaciones que experimentaron las leyes laborales en Panamá desde el estableciendo de lógica neoliberal. En el tercer capítulo se analiza y explica la ley 41 del 2007, la serie de beneficios y el régimen fiscal y migratorio que

crea. Se añade la explicación del conjunto de modificaciones que experimentó a lo largo de estos últimos años.

En el cuarto capítulo se caracteriza las empresas con licencia SEM, así también el impacto que tiene la Ley 41 del 2007 sobre las relaciones laborales. A partir de los datos se concluye que los objetivos que persigue la normativa se alcanzan de forma muy limitada, que la mayor parte de las plazas de empleo son ocupadas por el personal extranjero que cuenta con una serie de beneficios. Por otro lado, existen prácticas que pueden ser catalogadas como flexibles y precarizadas.

CAPÍTULO I

CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO PANAMEÑO

Con el descubrimiento del Mar del Sur en 1513, fue la primera vez que se percató la Corona española de la importancia de la posición geográfica del Istmo. Rápidamente este territorio se convirtió en la yugular que conectaba las colonias sudamericanas con la metrópolis. La estrategia ibérica fue establecer tres ciudades cuyo funcionamiento garantizaba el nacimiento de un incipiente sistema logístico que facilitaba la circulación del oro y la plata. En la parte más angosta del litoral Pacífico, se fundó la ciudad de Panamá, mientras que, en el litoral Caribe, Nombre de Dios (a partir del siglo XVIII, Nombre de Dios fue reemplazado por Portobelo). En las sábanas del interior se funda Natá de los Caballeros, cuya función era proveer de productos agrícolas a la actividad comercial, que tomaba como espacio la llamada región de tránsito.

Se estableció pronto en esta región, un grupo blanco que, con la explotación de la mano de obra del esclavo africano y servidumbre indígena, controló la función transístmica, proporcionaba a los comerciantes, durante los períodos de las Ferias de Portobelo, un conjunto de servicios para el trasiego de mercancías provenientes de

España y metales preciosos provenientes de las colonias del sur. Poseedores de remeros esclavos y de recuas de mulas, a través del río Chagres y del Camino de Cruces, se encargaba del paso de metales preciosos y de todo género de productos durante el período del mercantilismo colonial español.

Para Castellero Calvo el origen de este grupo dominante habría que ubicarlo bien temprano iniciado el período de la conquista. En 1530, casi a la llegada de los primeros españoles al Alto Perú, se comenzó a explotar la ruta panameña, numerosos empresarios y aventureros se establecieron en Panamá y Nombre de Dios dedicándose casi a cualquiera actividad económica que representara oportunidades de negocio, ya sea en el comercio de importación y exportación, en los transportes hacia y desde el Istmo o entre ciudades terminales, en la ganadería, en el alquiler de casas, en la construcción de barcos y viviendas, en la pesquería de perlas, en la extracción de maderera y aurífera, incluso procuraron en participar como socios o empresarios en las campañas de conquista de Veraguas, famosa por sus minas de oro y su abundante población indígena. Nada que prometiera ganancias escapó a su rapacidad, y esa mentalidad nunca abandonó a los grupos de poder que se radicaron en Panamá desde entonces.” (Castillero Calvo, 2004: 10)

El referido autor explica que este grupo económico fue la semilla de la actual oligarquía que controla los recursos derivados de la posición geográfica, pero también originó la llamada burguesía nacional (en palabras de Soler esta tenía como eje de

acumulación el mercado interno, mientras que la antinacional explota el mercado internacional). Desde temprano, estos dos grupos se enfrentaron; representaban intereses opuestos. Un grupo integrado por conquistadores encomenderos, que no migraron hacia América Central, fueron los primeros que se establecieron e intentaron explotar el agro y la ganadería. “Este bando estaba encabezado por el próspero encomendero y viejo conquistador Arias de Acevedo. Este grupo reclamaba derechos de antigüedad, sus ingresos provienen sobre todo la encomienda indígena, y se dedica a la agricultura y la ganadería. Pero, tal vez su mayor fuerza, deriva de sus vínculos con la representación del poder metropolitano, al aliarse con las altas jerarquías de gobierno que envían desde España. (Castillero Calvo, 2004: 11). El cabecilla del otro grupo era Juan Fernández Rebollero, hijo de Martín Fernández de Enciso, el conocido rival de Vasco Núñez de Balboa y Fundador de Santa María la Antigua. Este grupo estaba compuesto en su mayoría por comerciantes, pero sus intereses económicos eran muy variados.

El grupo más poderoso era el comerciante ya que estaba integrado por personas que tenían negocios en Sevilla y en el Virreinato del Perú, además representaban una fuerza que intentaba instaurar en el Nuevo Mundo el naciente sistema capitalista. Sin embargo, la referida fuente aclara que esta era una burguesía transitoria, pues muchos de ellos emigraron o volvieron a la Metrópolis, no dejaron descendientes, pero unos cuantos permanecieron. Su modelo económico fue seguido al pie de la letra por futuras generaciones.

LAS FERIAS DE PORTOBELO

La Feria de Portobelo fue el escenario donde tenía lugar el grueso de los intercambios comerciales controlados por este grupo dominantes, se hacía anuales entre España y sus territorios del Virreinato del Perú. Por allí pasó la plata extraída de las minas sudamericanas, así como esclavos y otras riquezas en viaje hacia las colonias americanas durante el período de máximo esplendor de imperio. Los galeones eran fletados en la metrópoli con partidas de manufacturas europeas pertenecientes en su mayor parte a mercaderes españoles y que habían de ser vendidas en las colonias. Estos mercaderes tenían su centro de operaciones en la ciudad de Panamá.

En Lima la Compañía del Mar del Sur cargaba las mercancías y embarcaba a los comerciantes para trasladarlos a la ciudad de Panamá, con el fin de coincidir con la llegada de la flota procedente de la península. Una vez arribados al istmo, se descargaban los barcos y la mercancía era transportada con mulas a lo largo de la estrecha franja de tierra hasta llegar a su destino en las costas caribeñas. Surgió un grupo de empresarios especializados en proveer apoyo logístico (hospedaje, poseedores de recuas de mula, etc.).

La principal mercancía era la plata traída de las minas de la América española y, en menor medida, artículos como cochinilla, añil, cuero o cacao. Un alto porcentaje de esta plata había sido recaudada en calidad de impuestos para la Hacienda Real, ya

fuera como la parte que le correspondía por ley del total de la extracción de las minas, o como tributos de los súbditos del rey. Por su parte, los mercaderes que acudían a la feria tenían a su cargo los capitales reunidos para la ocasión por los hombres de negocios de las colonias para comprar productos de la metrópoli y venderlos después en el mercado americano.

En el siglo XVIII el contrabando inglés y el abaratamiento del precio de las manufacturas elaboradas en las propias colonias provocaron que las importaciones peninsulares dejaran de ser competitivas. A pesar de que legalmente España tenía el monopolio del comercio con sus territorios americanos, lo cierto es que los habitantes de los territorios americanos tendieron cada vez más a traficar con productos de contrabando que, al estar libres de las cargas fiscales, ofrecían mayores beneficios en el mercado.

Como consecuencia del lento declive que sufría el comercio con *las Indias*, la Feria de Portobelo fue perdiendo relevancia y a mediados del siglo XVIII comenzó su decadencia. Ya a mediados del siguiente siglo habían sido suspendidas y la ruta por Panamá había sido reemplazada por la de Cabo de Hornos. Esto generó un duro golpe al grupo dominante, y por primera vez en la historia, la zona del interior del país se convierte en la principal y el agro se convierte en la principal actividad.

Con estas Ferias, el grupo dominante y comenzó a delimitar el modelo de desarrollo que seguiría posteriormente la nación panameña, cuyo eje de acumulación se basó en las ventajas comparativas que ofrecía la posición geográfica. Dada la independencia de 1821, y luego de la decisión de unirse al proyecto de Bolívar, Panamá consolida este modelo a través de su entrada a una división internacional del trabajo comandada por una nueva potencia: Estados Unidos de América. La construcción del Ferrocarril Transístmico fue el proyecto que profundizó el estilo de desarrollo panameño. Prontamente se hizo alianza entre el capital trasnacional y el criollo para facilitar la comunicación entre las costas este y oeste del Coloso del Norte en plena californiana. Estos últimos, aprovechando la miríada humana, se dedicaron al alquiler de casas, comercio y transporte.

Dada la separación de 1903, mediatizada por Estados Unidos, se inicia una nueva era: La construcción del Canal y su enclave, si bien al principio, se desplazó la oligarquía criolla del control de la ruta transístmica, logró consolidarse como clase a través del monopolio de la administración estatal, la casa tenencia y el comercio. Casi a mediados del siglo XX, se construye una de las zonas francas más importante de la región, que sumada a dos enclaves controlados por los norteamericanos (el bananero en la zona occidental y la Zona del Canal) fortalece las bases del modelo. En la década de 1970, con miras a fortalecer la industria de la construcción, se crea el otro pilar: el Centro financiero internacional. El gobierno militar (1968-1989) denominada esta nueva estrategia como “plataforma internacional de servicios”.

La idea no era nada nueva, representaba un sueño de antaño del grupo dominante, blanco capitalino como diría Hernán Porras (1999: 32), hacer del país un gran emporio comercial. Nótese que la estrategia de esta clase difería del resto de la oligarquía latinoamericana que tenía como eje de acumulación el sector primario, Panamá inicia su proceso de modernización capitalista a través del sector servicio basado en su posición geográfica. Al finalizar siglo XX, Panamá había incorporado otros elementos al modelo como los puertos, parques logísticos y el *hub* de las América y aspira a construir un *hub* energético. Aunque este grupo intentó diversificar la actividad económica, al inicio de la segunda década del siglo XXI a través de la “re-primarización” de la economía, no fue posible por la resistencia de otros grupos sociales.

Soler (1990, 47) hacía una distinción entre la clase dominante antinacional y nacional. Afirmaba que la nación panameña había sido creada por una clase antinacional cuya actividad económica la fijaba en la dinámica del mercado internacional. Durante el período colonial, este grupo dependía de las Ferias de Portobelo. A mediados del siglo XIX, de los transeúntes de la fiebre de Oro y en el XX de la circulación de capital a escala global. La clase nacional tuvo incipiente desarrollo en nuestro país y surge como clase al calor de la protección del Estado y de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones (derivados de los tratados Remón Eisenhower), su eje de acumulación fue el mercado interno que, por su estrechez y predominio de las desigualdades sociales, impidió su desarrollo quedando aniquilada al entrar el siglo XXI.

Esta clase antinacional implementó su proyecto de desarrollo explotando las ventajas comparativas y sobre esta base a material construyó la nación panameña. Las características de su modelo son ampliamente conocidas por los historiadores y economistas que lo denominaron transitismo; se trata de un modelo dual, social y territorialmente, mientras que en plano político descansa sobre una estructura presidencialista y clientelar.

En el plano social fragmenta el tejido en tres clases sociales: Una oligarquía especulativa y rentista; otra clase trabajadora subordinada, pero incluida en la dinámica capitalista, mientras que excluidos se encuentran los grupos indígenas. En lo territorial, el desarrollo capitalista se concentra en la región de tránsito, las ciudades terminales de Panamá y Colón (aún sigue vigente la vieja estrategia colonial) que concentran el 60% de la población y el 80% del PIB nacional, mientras que el resto del país se encuentra al margen de esta dinámica.

Con la llegada de la democracia en la década de 1990, y el establecimiento de un gobierno fuertemente comprometido con la agenda del Consenso de Washington, este modelo se perfeccionó. A una de sus características: La formación de enclaves económicos, fuertemente conectados al capital global, pero desconectado de su entorno, se le adoptaron leyes que permitían la reproducción de estos artefactos en otros sectores económicos. Por ejemplo, la Ley 41 de 2004 que crea el área económica

especial conocida como Panamá Pacífico (que aspiraba a repetir la experiencia caribeña de la zona franca, pero en la base de Howard a través de una serie de incentivos fiscales), la Ley 32 del 2011 que estimula el surgimiento de enclaves en otras áreas del país (especialmente en el occidente bananero -Área del Barú) y la Ley 54 de 22 de Julio de 1998 para garantizar la estabilidad jurídica de la inversión extranjera. Esto que incentiva la norma jurídica, se le suma a los ya existentes: la Zona Libre de Colón, el Centro Financiero, Ciudad del Saber y los puertos.

Al entrar el siglo XXI, la situación experimentó un cambio cualitativo. Después de esperar hasta mediados del siglo XX que la burguesía nacional se fortaleciera al calor de la protección del Estado. Este grupo se modernizó con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones creando las primeras industrias en nuestro país a través de la apertura del mercado de la ex Zona del Canal. Sin embargo, al acercarse el nuevo siglo, el diagnóstico era otro, así lo describe un destacado politólogo. “El resultado de la primera década del siglo XXI consistió en la liquidación de todo un segmento del capital nacional, que entre de 1950 y 1970, habían conocido un importante crecimiento al calor de la protección y los subsidios que le brindaba una política estatal de corte liberal desarrollista. Privado de esa protección por el proceso de ajuste estructural de corte dominante a partir de la década de 1990, dicho segmento de capital nacional optó en lo fundamental por liquidarse así mismo, vendiendo sus actividades al capital trasnacional, para fusionarse con la burguesía antinacional” (Castro: 2015, 107).

Para el referido autor, el nuevo siglo representó un cambio cualitativo en el desarrollo capitalista cuyas consecuencias sociales apenas los panameños empiezan a comprender. La incorporación del Canal a la economía nacional, dirigida por la clase social (burguesía antinacional) social que resultó victorioso en la disputa, aceleró el desarrollo del capitalismo neoliberal y globalizador, liquidó todo sector productivo (asociado a la industria nacional y sector primario. Aclara que la debilidad de la burguesía nacional se hizo latente cuando ni siquiera fue devorado por sus competidores norteamericanos y europeos, sino por empresas mexicanas, colombianas y venezolanas y aún costarricense, en vías ellas mismas de transnacionalización ese proceso se vio favorecido a su vez por la política estatal de atracción de empresas trasnacionales de países desarrollados, a las que le ofrecieron todas las condiciones necesarias para que se establecieran en Panamá sus oficinas regionales para América Latina y el Caribe.

MODELO TRANSITISTA Y SU IMPACTO EN EL MUNDO DEL TRABAJO

El modelo transitista genera un mundo del trabajo caracterizado por sus altos niveles de informalidad. Según las cifras actuales, el 46% de la mano de obra panameña se encuentra en niveles de informalidad lo que significa bajo ingreso, ausencia de seguridad social, inestabilidad y desprotección. No se trata de un guarismo coyuntural ya que los niveles en la década de 1970 eran semejantes. Con la crisis capitalista de esta década y el surgimiento de la deuda externa, se obligó a los estados a implementar medidas de ajustes estructurales a la economía. Una de ellas

era la modificación de las relaciones obreros patronales. En nuestro país, bajo esta influencia, el Código de Trabajo de 1972 fue modificado varias veces, por supuesto bajo la resistencia del movimiento sindical. Esto profundizó la informalidad y generó precariedad laboral sobre todo en la población joven. Castillo (2009: 32) afirma que las políticas neoliberales generaron exclusión del mercado laboral que segmenta en dos polos. Uno integrado por trabajadores y puestos de empleos calificados, altos salarios y estabilidad; otro, el más grande, por empleos precarios y poco calificados. Aquí se ubican la mayoría de la población joven que, en algunas ocasiones, poseen buenos niveles de cualificación, pero que no logran conseguir un empleo que corresponda a su formación teniendo que aceptar lo que ofrece el mercado laboral.

Con la intención de solventar la crisis, los países en vías de desarrollo procedieron a crear una serie de incentivos para la inversión extranjera (entre ellos la ya mencionada flexibilización laboral) bajo el supuesto, no necesariamente cierto, de que esta puede incentivar el desarrollo a través de la generación de empleos y transferencia de tecnología. Aprovechando la internacionalización del capital, estos países iniciaron una competencia por la captación de esta inversión. En el caso de América Central, estas modificaciones fueron aprovechadas por las empresas transnacionales para establecer sus centros de operaciones, filiales o maquilas para ensambles. La existencia de mano de obra barata, no sindicalizada y de importantes “ejércitos de reservas” que actuaban como barrera de contención para mantener los salarios bajos sumado a los incentivos fiscales fueron grandes atractivos. Sin embargo, una revisión de la literatura nos muestra que no existió tal transferencia de

tecnología, no se desarrollaron los países receptores de estas inversiones y se generó informalidad. Lo que se consideraba como una panacea, se convirtió en un remedio peor que la enfermedad.

NÚCLEO DURO DE INVESTIGACIÓN

Se señaló arriba que el modelo de desarrollo transitista, en medio de una política de ajustes estructurales de cohorte neoliberal, generó una arquitectura jurídica para captar inversión extranjera y hacer más competitiva la economía a nivel global. Las modificaciones eran de dos naturalezas: reformas al Código de Trabajo para hacer más flexible la mano de obra panameña y la creación de áreas económicas especiales con regímenes fiscales atractivos para el capital trasnacional. Es en este esquema donde hay que ubicar la Ley 41 del 2007, “que crea el régimen especial para el establecimiento y operaciones de sedes de empresas multinacional y la comisión de licencia de sedes de empresas multinacionales y dicta otras disposiciones”, sus objetivos son tres: captar inversión extranjera, generar empleo y transferencia de tecnología.

La referida ley crea una Comisión de Licencia de Empresas Multinacionales integrada por:

- El viceministro de Relaciones Exteriores.
- El viceministro de Comercio e Industria

- El Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- El director nacional de Migración.
- El director general de Ingresos del MEF.

Entre las funciones de esta comisión está establecer los requisitos para la obtención de licencia y su aprobación. Además, se crea una Secretaría Técnica, con sede en el Ministerio de Comercio e Industria, y se exime a las empresas del pago de impuesto sobre la renta por los servicios brindados a entidades en el exterior.

Según Jované (2011: 25) la intención de Ley 41 del 24 de agosto 2007 es profundizar el modelo transitista de desarrollo. El grupo económico de poder trata de hacer atractivo al país a la inversión extranjera con la cual establecen alianzas, siempre en posición subordinada. Se crea a una competencia desleal a la mano de interna y una serie de beneficios fiscales a los trabajadores extranjeros.

PROBLEMA CONCRETO DE INVESTIGACIÓN

- ¿De qué manera impacta a los trabajadores el conjunto de beneficios que genera la Ley 41 de 24 de agosto 2007 para la captación de inversión extranjera?
- Después de casi 10 años de implementada la normativa ¿Cuál han sido los resultados? ¿Qué opinan los principales actores?

Esta ley se suma a un conjunto mayor cuyo objetivo es profundizar el modelo existente. Una de las primeras fue la promulgada en el gobierno del presidente Ernesto Pérez Balladares, la Ley 44 de 12 de agosto de 1995 cuyo objetivo central fue el abaratamiento del proceso de despido a favor de los empleadores bajo el eufemismo de “modernización de las relaciones laborales”, también introdujo algunas reformas referidas a la formación de las agencias de empleo. Esta reforma motivó una importante huelga que terminó con cuatro sindicalistas muertos y decenas de detenidos.

Anterior a esta normativa, se promulgó la Ley 16 de 9 de noviembre de 1990, cuya meta fue crear un régimen especial para zonas procesadoras para la exportación (maquila). Según Beluche (2009: 43), esta normativa coloca a estas empresas fuera de las regulaciones del Código de trabajo, restringe el salario excluyendo todo tipo de bonificaciones de éste para que no sean tomadas en cuenta en los cálculos de cotizaciones. En el 2002, el gobierno de Mireya Moscoso aprueba la Ley 12 del 6 de febrero 2002 para incentivar la oferta de un primer empleo de jóvenes del sector privado. Esta ley suspende el artículo 67 y 68 del Código de Trabajo que se refiere a la nulidad de cualquier convenio que implique la renuncia de derechos adquiridos y al fuero maternal, lo que lo mismo no se rigen por los más elementales principios del derecho laboral.

OBJETIVOS

GENERAL

- Evaluar en qué medida la Ley 41 de 24 de agosto 2007 cumple con los objetivos establecidos, haciendo énfasis en sus impactos en el mundo del trabajo.

ESPECÍFICOS

- Describir los beneficios que crea la normativa para la inversión extranjera, así como para los trabajadores extranjeros.
- Analizar los efectos que genera esta ley para los trabajadores nacionales.
- Describir las características de los tipos de empleos generados por las empresas con licencia de sede de empresas multinacional en cuanto a los derechos de los trabajadores
- Evaluar los objetivos que persigue la ley después diez años aplicación.

JUSTIFICACIÓN

El principal mecanismo de distribución de excedente social es a través de la generación de empleo, sin embargo, para que sea efectivo este debe gozar de ciertas características como estabilidad, seguridad social y demás prestaciones. No siempre, la inversión extranjera garantiza estas condiciones, algo que ya señalaba Stiglitz al catalogarla algunas como inversión chatarra. El presente estudio se justifica por su relevancia social y por la necesidad de realizar un diagnóstico sobre los efectos de esta ley sobre las relaciones laborales. ¿Será una normativa que favorece la captación

de inversión chatarra? Responder mediante información empírica recopilada a través de instrumentos cuantitativos permitirá hacer recomendaciones para posteriores investigaciones.

Por otro lado, las investigaciones orientadas a comprender los efectos de la inversión extranjera sobre las contrataciones laborales se encuentran escasamente desarrollada en nuestro país. Una revisión por las principales bases de datos de la Biblioteca Simón Bolívar muestra que desde las ciencias sociales son pocos los estudios orientados a estas temáticas. Por lo tanto, la investigación también se justifica por su importancia en la generación de conocimiento, contribuirá a llenar vacío sobre temática que es necesario y urgente.

A pesar del incipiente desarrollo de la temática, se pueden encontrar algunos estudios con resultados diametralmente opuestos. Por un lado, encontramos aquellos exaltando los indicadores cuantitativos potenciados por la referida normativa en cuanto a generación de empleos, cantidad de inversión captada, etc. Sin cuestionar elementos de calidad y los efectos sobre el modelo desarrollo social. Por otro, encontramos aquellos estudios que resaltan las características negativas, pero que adolecen de evidencia empírica sobre la cual fundamentar sus planteamientos; son mera especulación. La investigación que se propone pretende a contribuir este debate y para ellos evaluará los resultados concretos de la ley después de 10 años de su aplicación.

Recientemente en un estudio internacional, se reflejó que gran parte de las falencias de la educación superior a nivel centroamericano es la falta de formación en un pensamiento crítico que permita a los egresados a cuestionar las situaciones y proponer alternativas. La investigación estará diseñada bajo una mirada crítica propositiva con miras a suplir esta falencia.

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.

La competencia entre países por la captación de capitales se fundamenta en el supuesto de que puede contribuir al desarrollo de un país y mejorar la calidad de los empleos. No obstante, en el caso de los países latinoamericanos la experiencia arroja resultados muy pobres. Llegada la globalización y las políticas neoliberales, la mayoría de los países del tercer mundo se apresuraron a modificar sus normativas y crearon algunas nuevas para captar inversión. El proceso adquirió diferente intensidad según el país y sus efectos sobre el mundo del trabajo aún se hacen sentir.

Una revisión por principales publicaciones seriadas de la región muestra posturas que se pueden agrupar en dos tendencias: la liberal y la crítica. Los estudios nacionales también se pueden clasificar de esta forma.

La postura liberal está formada por una serie de estudios que resaltan los indicadores positivos generados por la inversión extranjera en los territorios nacionales bajo los principios teóricos dictaminados por organismos internacionales. En la

literatura económica esta postura es recogida por las dos hipótesis que organiza todas las investigaciones que resaltan los efectos positivos: la inversión extranjera lidera el crecimiento económico e Inversión extranjera conducida por crecimiento económico.

Ambas hipótesis identifican y analizan el rol central en el crecimiento económico. Sugieren que estos capitales tienen efectos positivos en las economías receptoras y, por lo tanto, constituye un factor relevante para el crecimiento. Incentiva la generación de nuevos capitales, la transferencia de tecnología y generación de efectos de derrame (*spillovers*), la promoción de las exportaciones y el aporte de recursos especiales como conocimientos empresariales y trabajo calificado. En términos más amplios, se considera que existen una serie de mecanismos o canales a través de los cuales se genera diversos efectos positivos sobre el crecimiento, siendo los principales la inversión o acumulación de capital, la tecnología, el comercio, los recursos humanos y el medio ambiente.

Cuando la inversión extranjera no provoca el efecto deseado, esta corriente lo explica a través de la disociación del canal de inversión con el tecnológico y el comercio. La explicación es más o menos la siguiente: La inversión se encuentra estrechamente vinculado con el canal de la tecnología, en la medida que los avances tecnológicos pueden estar vinculados a la acumulación de capital, ya sea porque muchas veces la *tecnología* se encuentra directamente incorporada en los nuevos equipos y plantas y, por lo tanto, se incorpora en la economía bajo la forma de nuevo

capital, o porque pueden mejorar la productividad del capital y generar incentivos para nuevas inversiones. Es necesario que ambos se encuentran relacionados con el canal de *comercio*, dado que además del efecto directo de la inversión en el desempeño exportador de la economía a través de la integración a los mercados internacionales, la inversión y la tecnología pueden contribuir al aprendizaje tecnológico y la realización de economías de escala, así como al cambio estructural hacia productos tecnológicamente avanzados. Un esfuerzo de los países por generar canal de inversión sin articular la tecnología y el comercio; no provoca los efectos de desarrollo local deseados.

Estudios representativos de esta corriente son los trabajos elaborados por Chudnovsky (2006), Bittencourt (2016) y UNCTAD (2020).

La segunda corriente resalta los efectos negativos y señala que la generación de empleos no es masiva y, en el caso en que sea, se caracteriza por ser precario, flexible e inestable. Lo que no permite a los trabajadores organizar el resto de su vida en torno a un empleo seguro. Un aspecto central que resalta esta corriente es la formación de enclaves donde las leyes nacionales tiene poco control. El caso paradigmático es el de las maquilas en América Central caracterizadas por estar fuertemente conectada a la cadena de producción global, pero desconectada de su entorno inmediato. Al interior del enclave hay una producción de desigualdades en los ingresos, ya que este tipo de inversión segmenta el mercado laboral en dos polos: Uno

avanzado caracterizado por altos niveles de cualificación y buenos salarios; el otro caracterizado por bajos niveles educativos, mano de obra no sindicalizada (en su mayor parte femenina) y bajos salarios.

A nivel nacional se encontraron dos antecedentes inmediatos en torno a ley 41 del 24 de agosto de 2007. Ambos pueden ser clasificados en las dos corrientes arriba señaladas.

Desde una postura liberal, el estudio elaborado por González (2012) titulado *“Análisis a las disposiciones de la ley 41 del 2007, que regula el establecimiento y operación de empresas multinacionales”* la autora resalta los efectos positivos como la generación de empleos y la conexión de la economía a los capitales trasnacionales. Sin embargo, el estudio carece de un cuestionamiento sobre los efectos al mundo del trabajo y las características de los empleos generados. No aborda la relación entre el capital nacional y la inversión extranjera. Propone algunas conclusiones de manera apresuradas, sin evidencia empírica como las siguiente: “la ley incentivo la captación de inversión que contribuyó al desarrollo nacional”.

La investigación elaborada por UDELA (2019) titulada *“Situación del empleo en Panamá”* (2019) es mucho más equilibrada. Afirma que existen 135 empresas multinacionales, con el esquema de la Ley 41 de 2007, conocida como la Ley de Sedes de Empresas Multinacionales. La mayor parte provienen de Centroamérica y según

datos del MICI y del MEF, representaron una inversión de 820 millones de balboas, para el mes de julio del año 2017. Basada en los datos del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), afirma que estas empresas han producido hasta el año 2017 un total de 5,500 empleos, pero la Ley de Sedes de Empresas Multinacionales también indica que una causa especial de despido es la baja producción o rentabilidad, con lo que al parecer hay menos estabilidad en esas empresas, que la que describen las normas del Código de Trabajo.

La referida investigación afirma que en las empresas establecidas con licencia de empresas multinacionales las tasas de despido son altas y la mayor parte de los trabajadores nacionales son contratados por servicios profesionales (lo que implica una pérdida de derechos); mientras que los trabajadores extranjeros gozan con los derechos laborales establecidos por las leyes panameñas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se trata de un estudio descriptivo que toma como fuente primaria los informes de las empresas con licencia SEM y que se encuentran disponible en el sitio web del Ministerio de Comercio e Industria. La data permite grosso modo determinar el país de origen de la empresa, la actividad a la que se realiza, la cantidad de empleos que generan y su ocupación según la nacional. Otras fuentes importantes son las normativas referidas a la creación de este tipo de licencia que se basa sobre todo en la Ley 41 del 2007 y el conjunto de modificaciones que recibió a lo largo de los últimos

15 años. Se suma la encuesta aplicada por la OIT sobre las condiciones laborales en las empresas con licencia EMMA y SEM fundamentales para conocer el impacto de esta ley sobre el mundo del trabajo.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

1. GLOBALIZACIÓN: ALGUNOS ASPECTOS TEÓRICOS

La palabra globalización se emplea de manera ambigua y algunas veces quienes la utilizan olvidan que es un proceso histórico que implicó una transformación fundamental de toda la vida humana que se hizo notar por primera vez en 1945 con el lanzamiento de la bomba atómica a Hiroshima. (Hinkelammert: 2005:7).

Según referido autor, el desarrollo tecnológico llevó consigo un aumento del acceso a todas las riquezas de la tierra por parte de las empresas, que se constituyen desde la Segunda Guerra Mundial en transnacionales. Para él, es un proceso de expansión de capitales que implica la globalización de los mensajes, de los cálculos, de los transportes, y la consiguiente disponibilidad del globo entero. Antes era impensable alcanzar lugares remotos en tan solo un día o recibir mensajes instantáneos. Esta revolución tecnológica ha hecho surgir la posibilidad de constituir mercados globales, inclusive los mercados financieros y constituir redes de división social del trabajo planificadas por empresas multinacionales que disponen globalmente.

Aparecen las empresas de producción global, que no solamente compran y venden en el mundo entero, sino que efectúan un proceso de producción distribuido

traslocalizado. Un ejemplo claro es la maquila, por medio de la cual simples etapas del producto final son distribuidas en el mundo entero. El aprovechamiento de esta globalización de los mensajes, de los cálculos y de los medios de transporte impregna hoy nuestra vida.

La globalización capitalista se le impone una estrategia de acumulación. Sin embargo, a ella se ha impuesto el globalismo de una estrategia de acumulación de capital a nivel mundial, que hoy se llama una política de globalización en función de una totalización de los mercados. En América Latina se trata de lo que muchas veces se llama la política neoliberal de los ajustes estructurales. Estos ajustes son la condición impuesta al mundo para el funcionamiento de esta economía de acumulación global del capital. (Hinkelamert:2005,6).

Los ajustes aplicados por los Estados expresan fielmente las exigencias del funcionamiento de las transnacionales. Esto ha permitido un cambio en las inversiones en capital en general, aparecen mucho más de lo que sería posible invertir en capital productivo. Una parte cada vez mayor de los capitales disponibles tiene que ser invertida especulativamente. Pero el capital especulativo debe tener por lo menos la misma rentabilidad que el productivo. Por eso aparece ahora la búsqueda de ubicación rentable de los capitales especulativos, especialmente en aquellos sectores de la sociedad que hasta ahora han sido desarrollados fuera del ámbito de los criterios de rentabilidad: las escuelas, los jardines infantiles, las universidades, los sistemas de

salud, las carreteras, la infraestructura energética, los ferrocarriles, el correo, las telecomunicaciones, los otros medios de comunicación, etc.

Se trata de las actividades del Estado, las cuales pueden ser transformadas en esferas para este capital, incluyendo las actividades en el campo de la educación y de la salud. Sin ocupar estas actividades estatales, difícilmente el capital especulativo encuentra ubicación. Eso explica la presión mundial por la privatización de las funciones del Estado, con el fin de hallar esferas de inversión no-productiva. Los sueños anarcocapitalistas van aún mucho más lejos, inclusive la policía, la función legislativa y la judicial y el mismo gobierno, se pretende transformarlos en esferas de inversión de estos capitales.

Al igual que igual que Hinkelammert, Boaventura Santos (2008:22) afirma que la naturaleza del capital es su expansión. Sin embargo, tiene una visión mucho más larga del proceso que ubica en el período de los grandes descubrimientos. Para él, la globalización actual es el tercer intento de expansión de Europa, pero esta vez, en su versión americana (EE. UU.). El primer intento fue durante las cruzadas religiosas y el segundo en la época del descubrimiento y conquista de América.

La globalización es un fenómeno que sustenta sobre la idea de que una sociedad aislada y cohesionada basada en una economía doméstica no puede ser sostenibles. Esto implica que la vida cotidiana de las personas se ven impactadas por

fuerzas supranacionales. “La globalización entraña un proceso de interacción e intercambio económico en un plano que desconoce las fronteras nacionales y dentro del cual los capitales pueden "emigrar" a velocidades vertiginosas hacia "climas" más "amables", esto es, que le permitan maximizar el lucro con márgenes tolerables de riesgo”. (Carballo, 199:3).

El citado autor señala algunos elementos definitorios de la globalización como el dominio de la finanza sobre la producción, aumento de la importancia del conocimiento, aumento de la rapidez de obsolescencia de las tecnologías, ascenso de los oligopolios globales, erosión del poder regulatorio del Estado, el abaratamiento del transporte y la comunicación y la eficiencia en el desarrollo de la información que le permiten al capitalista una visión holística de los procesos.

La actual globalización presenta algunas características peculiares. Primero coincide con la reducción de la tasa de ganancia producto de la crisis petrolera en la década de 1970. Esta década pone fin a un período de crecimiento de la economía y de consolidación del llamado Estado keynesiano. Segundo, ocurrió en una coyuntura caracterizada por el avance de las tecnologías de la información y la comunicación, así como los sistemas de transporte. Tercero, la existencia de organismos internacionales que podían ejercer control sobre la soberanía de los estados nacionales y sumado lo anterior, el predominio de una ideología que consideraba el mercado como el mejor distribuidor de los excedentes sociales. Por ejemplo, el Banco

Mundial hizo popular las llamadas teorías del goteo que afirmaban que el crecimiento económico era prioritario, una vez que un país alcanzaba sostenibilidad, éste iba a derramar sobre los sectores sociales que quedaban rezagados.

La combinación de estas características es lo que hace que algunos expertos hablen de globalización neoliberal, aunque no todo ella necesariamente es neoliberal, aunque en la práctica, en algunos círculos académicos se asocien ambos términos. Esto generó una confusión durante la primera década del presente siglo: el debate entre los globofóbicos y globofílicos. Los primeros exaltando las características negativas del proceso, mientras que los otros señalaban el conjunto de oportunidades que brindaba.

Las consecuencias de la globalización neoliberal a nivel latinoamericano han sido ampliamente documentadas: crecimiento económico con producción de pobreza simultánea, profundización de las desigualdades sociales y exacerbación de los mecanismos de exclusión social. Con respecto al mundo del trabajo se ha generado uno flexible, precario y muy inestable afectando a segmentos de la población (no olvidar que el trabajo es la principal manera de integración al sistema social).

NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN

El neoliberalismo actual es una concepción ideológica-política y económica que implica un retorno al *liberalismo clásico*. Este era un sistema de pensamiento generadas en el siglo XVII y XVIII para oponerse a la intervención absoluta del monarca o el Estado en cuestiones civiles, también se resistente a los privilegios legales que detentaban los aristócratas, el clero oficial y los gremios, con el objetivo de que el individuo pueda desarrollar sus capacidades individuales y su libertad en el ámbito político, religioso y económico. Esta corriente clásica por las libertades civiles bajo el imperio de la ley y por una economía de mercado. Las ideas, clasificadas como liberalismo clásico, de John Locke y de Montesquieu influyeron significativamente en la Independencia de los Estados Unidos de América y en el inicio de la Revolución francesa. El liberalismo clásico pone énfasis en garantizar la libertad del individuo al limitar el poder del Estado y maximizar el poder de las fuerzas del mercado capitalista, como una respuesta a la Revolución industrial y la urbanización en el siglo XIX. Se decanta por las libertades civiles y a nivel económico las políticas Laissez-faire. Estas últimas fueron proclamadas por los fundadores de la economía clásica como Adam Smiths, David Ricardo y Maltus que subrayaban su creencia en el mercado libre, el derecho natural, el utilitarismo y el progreso.

Este liberalismo clásico se transformó en un *liberalismo social* cuyos exponentes colocan en centro de su pensamiento el desarrollo material y social de los seres humanos. En el siglo XX, esta filosofía sirvió para organizar el Estado benefactor en

torno al concepto de ciudadanía social. En lo político, el liberalismo social se opone al autoritarismo y busca involucrar a los seres humanos en el proceso de toma de decisiones, de ahí el énfasis en la democracia. En lo económico propone una regulación social y una intervención moderada del Estado en la economía que castigue la formación de monopolios y la consolidación de intereses monopolísticos. Los socioliberales, como también se le conoce, son críticos con el socialismo real y su pretensión de socializar la economía, que, según ellos, cae en el paternalismo, coarta la libertad de comercio y genera ineficiencia económica e injusticia social, no así con otras corrientes moderadas del socialismo como, por ejemplo, la socialdemocracia.

El neoliberalismo actual, iniciado sobre todo en la década de 1970, es una política económica, pero al mismo tiempo una ideología. Referido a la primera busca exaltar los mecanismos del libre mercado y eliminar todas las fricciones para la circulación de capital. Esto requiere cambiar la función de regulación e intervención que tenía el Estado por una de facilitador e incluso su repliegue. La otra es más compleja e implica un ataque sistemático a todo lo que signifique público presentándolo como atrasado, burocrático y poco eficiente; mientras que lo privado sería todo lo contrario relacionándolo la innovación y la eficacia. Los medios de comunicación jugarían un papel fundamental. “Es un conjunto de política acompañada de una ideología que permite el despojo de los recursos colectivos y su apropiación por parte de una clase global en complicidad con las clases altas criollas. El resultado es la profundización de desigualdades, precarización y pobreza. Todo lo contrario, pregonado por los organismos internacionales”. (Borón: 2019, 22).

Como política económica, el neoliberalismo busca aumentar la ganancia reduciendo los costos de producción sobre todo el de la mano de obra y para esto implementa varias estrategias que van desde su migración hacia países donde la mano de obra es más barata, verbigracia, la industria textil migró desde los estados de la costa oeste de EU hacia América Central y Asia, pues cuentan con abundante mano de obra barata y no sindicalizada, pero no solamente migran los capitales, que tienen las fronteras abiertas, sino que se incrementa la migración sur-norte de personas que en la mayoría de las veces se restringe la entrada a los países receptores.

Otra estrategia implementada es la privatización total o parcial de las empresas públicas. Fenómeno este denominado por Harvey (2010: 22) como la acumulación por despojo que implicó el traslado de las riquezas colectivas hacia el capital privado. Panamá fue uno de los primeros países en acoger estas recomendaciones provenientes del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial desde la década de 1980, pero sobre todo a partir de 1990 con el restablecimiento del orden democrático. Esto implicó la privatización total de empresas como Cítricos de Chiriquí S.A, el Ingenio Azucarero de Alanje, INTEL y el IRHE, además de privatizaciones parciales, a través de la externalización de ciertos servicios, en la Caja de Seguro Social, IDAAN y otros. Recientemente, la modalidad de asociación público-privada afianza el traslado de los activos estatales hacia el sector privado.

La tercera estrategia es la flexibilización de las relaciones obrero-patronales de forma que le permitiera al empleador de terminar la relación cuando lo decida sin tener que pagar un costo alto por tal acción, además del surgimiento de otras modalidades de contratación como el trabajo a destajo y la subcontratación.

La política y la ideología neoliberal es una acción implementada por los grupos de poder cuyos objetivos son dos: el primero es la solución para salir de la crisis capitalista iniciada desde 1970 con el alza del precio del petróleo, lo que implicó una reducción de la tasa de ganancia. No hay que olvidar que el período post guerra significó, bajo la égida fordista, altas tasas de ganancias producto del pacto entre trabajo y capital, lo que implicó la creación de llamado salario social proporcionado por el Estado. En este período los derechos laborales y sociales se afianzaron. La implementación de la agenda neoliberal significó grandes ganancias para el sector empresarial. Esto se manifestó en la recuperación del crecimiento económico que no impactó en las desigualdades sociales. Lo segundo está directamente relacionado con lo anterior, el neoliberalismo buscaba retroceder los derechos laborales y sociales conquistados por el movimiento obrero organizado. (Chomsky, 2015: 24).

Las contradicciones generadas entre trabajo y capital propias del capitalismo, llevó a los trabajadores a la organización como único instrumento de defensa ante el empleador. En el período neoliberal, los sindicatos fueron los principales agentes opositores a esta agenda, lo que se manifestó en huelgas, no solo en los países

periféricos, sino también en los centrales, además del fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Esto llevó al establecimiento de convenciones colectivas como instrumento para la defensa de los derechos de los trabajadores, pero también un instrumento empleado por el sector empresarial, mediatizado por el Estado, para reducir las contradicciones y los conflictos.

Dumenil plantea que la post guerra dio notables avances a la clase trabajadora tanto en los países del centro como en la periferia: progreso del poder adquisitivo, ampliación de los sistemas de seguridad, avances en materia de educación y políticas de empleo, mientras que los capitalistas experimentaron un retroceso en sus prerrogativas e ingresos. Para los años setenta, con el neoliberalismo la clase capitalista recupera sus prerrogativas y el capital, su forma violenta que le era propio en los tiempos de Marx. “El neoliberalismo es una etapa del capitalismo, la última hasta la fecha, cuyo rasgo principal el reforzamiento del poder y de la ganancia de la clase capitalista. Una cuestión de instituciones financieras y de clase”. (Duménil, 2007: 63).

Las acciones de los grandes capitalistas que le permitieron recuperar sus privilegios se expresan por medio de dos cuadros institucionales: la reconfiguración del Estado y las instituciones financieras. Desde esta perspectiva, el primero es la expresión de las relaciones de poder que se entretajan entre las clases y sus fracciones que logran establecer compromisos entre ellas. Desde el Estado

keynesiano hasta el neoliberal lo que ha ocurrido es una metamorfosis en los compromisos de clase siendo más favorable a la “fracción superior de los capitalistas”, mientras que el surgimiento de una serie de instituciones financieras, en el sentido amplio, es expresión de las configuraciones de poderes de los grandes capitalistas que las han creado como dispositivo de control de los grandes sistemas productivos.

INVERSIÓN EXTRANJERA Y GLOBALIZACIÓN

Una de las consecuencias de la globalización es la competencia entre países por captar inversión extranjera y para hacerlo, en el caso de los Estados Latinoamericanos, proceden a crear una serie de incentivos y concesionar sus recursos, crean las condiciones para el capital reproducirse. Esto con la intención mantener tasas de crecimiento y generar empleos. Incluso, algunos con medidas más agresivas dejan de proteger los empresarios locales sometiéndolos a una competencia desleal con el capital trasnacional.

La internacionalización no es un fenómeno nuevo que surge con la globalización, lo inédito es el volumen. Antes ningún país se imaginaba con contar con las dimensiones de capital financiero, comercial y productivo provenientes del exterior. Sin embargo, esto no es un proceso irreversible, la historia económica muestra que hay períodos de acelerada internacionalización; otros de contracción y proteccionismo. Estay (1998: 10) afirma que el proceso es globalización es globalización del capital siendo las trasnacionales los principales actores. Por supuesto detrás de ellas, se

encuentra el reforzamiento de la posición hegemónica de los países más poderosos que mantienen un doble discurso dado que, por un lado, obligan a los países periféricos a eliminar todas barreras que impida la libre circulación, especialmente los proteccionismos a sus industrias locales y, por el otro lado, ellos mantienen grandes subsidios a sus sectores productivos más vulnerables.

Es tan importante la Inversión Extranjera que en los últimos 20 años se han celebrado muchos más acuerdos de lo que se celebraron en todo el siglo XX. Por ejemplo, la OMC tiene más 60 acuerdos para la movilización de capitales y su instalación en otros países. Por supuesto, todo esto busca la libre circulación de capitales y ofrecer un máximo de garantía a los inversionistas. Al nivel subnacional, las medidas de desregulación se multiplicaron en la mayoría de los países y en el plano bilateral, por ejemplo, para el 2002, se habían celebrado 2181 tratados bilaterales de libre comercio que no solo incluían inversión para el comercio, sino también para el capital productivo y financiero. El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe distingue tres etapas que ha seguido la desregulación del régimen de inversión. “La primera como la permisividad; supresión de obstáculos, apertura de sectores y facilitación de entrada y salida de capitales. La segunda consiste en políticas activas, tales como programas de promoción que incluyen ventajas impositivas y convenios internacionales. La tercera fase, como una necesidad que tiene como eje la vinculación con la economía del país receptor, tanto con el gobierno como con las empresas locales; incluyendo tres grandes rubros: la regulación, la conexión entre casas matrices y filiales; y la articulación con las políticas regionales y nacionales”. (SELA: 2003, 42).

En ese proceso de internacionalización, América Latina juega un rol de receptor y menos de emisor de capitales. El proceso se torna de dos maneras: las empresas nacionales son captadas por trasnacionales o algunas IED se realizan en nichos de mercado que representan un potencial crecimiento. El crecimiento del IED en América Latina ocurre en la década de 1990 producto de la privatización de activos estatales especialmente en áreas de telecomunicaciones, electricidad y servicios públicos. En algunos casos las privatizaciones se dirigieron a los recursos naturales no renovables como el petróleo. Tres países acapararon el 85% de la IED: Argentina; Brasil y México. También hay una inversión extranjera de origen latinoamericano, claro su expansión y volumen fue mucho más modesto en comparación con las provenientes de los países desarrollados. Los países que desplazaron un mayor monto de capitales fueron Argentina, Brasil, Chile y México, así como los países caribeños: Bermudas e Islas Caimán. (SELA 1999: 22).

Con la IED en América Latina generó dos tendencias: Extranjerización de aparato productivo y del sistema financiero desapareciendo la hegemonía estatal y algunas industrias nacionales y la profundización de las relaciones de dependencia de esta región con respecto a los centros globales.

INVERSIÓN EXTRANJERA Y FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

En literatura especializada de la década de 1980 en torno al desarrollo, era frecuente encontrar planteamientos que hacían referencia a la rigidez del mercado de trabajo como un obstáculo para iniciar procesos de acumulación. Se resaltaba el impacto negativo de una legislación laboral rígida. Se argumentaba que la existencia de leyes y otras regulaciones impedían el libre funcionamiento del mercado del trabajo, incrementando el costo de la mano de obra y reduciendo el nivel de empleo de equilibrio. Con base en esta afirmación, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la flexibilización del mercado del trabajo se visualizó como un requisito para lograr mayores niveles de empleo.

El proceso de globalización neoliberal se relaciona con la flexibilidad de los procesos de trabajo, los mercados de trabajo, los productos y las pautas de consumo. El modelo propone la individualización de las relaciones laborales, las negociaciones entre el empleador y el trabajo sin intermediación sindical y estatal, limitación de las contrataciones colectivas y reemplazo de la contratación indefinida por la temporal.

El nuevo paradigma tecnoproductivo y la mundialización del capitalismo, tanto en los países dependientes como en los desarrollados están desplegando métodos de producción (flexfordismo, toyotismo, reingeniería, etc.) y de organización de la fuerza de trabajo (círculos de calidad, terciarización, just in time/kan ban, etcétera). (Sotelo, 2001:65).

Se entiende como flexibilización laboral a la tendencia de apegarse a las necesidades del capital para crear las condiciones para su reproducción cuyo objetivo es la reducción de los costos laborales. Las características del trabajo flexible son: informalización, precarización, terciarización, desmantelamiento de la protección social, migración y feminización. La OIT advierte a los Estados que procuran captar inversión extranjera que no basta con crear empleo es importante su calidad y por ello propone el llamado empleo decente con derechos laborales, seguridad social y representación como elementos constitutivos. Categoriza como inversión chatarra aquellos capitales que promueven el trabajo flexible.

Ciudad (2002:10) identifica el grado de avance de las reformas laborales en América latina, señalando que en “Argentina y Perú las reformas han sido más profundas y marcadamente flexibilizadoras. En Brasil, Colombia y Panamá también se han introducido reformas, menos extensas, aunque en una perspectiva flexibilizadora. Venezuela y República Dominicana han introducido reformas de carácter flexibilizador desde una perspectiva más bien garantista. En Chile, Ecuador, Guatemala y Nicaragua, la reforma de corte flexibilizador ha sido menor. En El Salvador y Paraguay, si bien ha habido reformas de carácter extenso, éstas no presentan rasgos flexibilizadores. En Bolivia, Honduras, México y Uruguay, El Salvador y Paraguay, a pesar de la existencia de cambios que sugieren esa tendencia, no se puede hablar de reforma laboral en sentido estricto”. Incluso este autor va mucho más allá y expresa que la flexibilidad promovida por la globalización neoliberal es la principal causante de la pérdida de calidad de los empleos.

Se afirmó que uno de los objetivos de captar inversión extranjera era el aumento de empleo y era necesario que los Estados crean las condiciones necesarias para la reproducción del capital y esto incluía flexibilizar las relaciones laborales. No obstante, algunas cifras nos muestran que nuestra región, a pesar de ser la principal captadora de estos flujos globales de capital y flexibilizar sus mercados de trabajo, los empleos no se generaron al ritmo pronosticado por los ideólogos del neoliberalismo. “El crecimiento promedio del empleo (1.9%) en la región durante el periodo 1991-2015 estuvo por debajo del ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (2.6%) y de la Población Económicamente Activa (2.3%) que se iba incorporando al mercado de trabajo. En el mismo periodo la productividad en la región se estancó y en varios países sufrió un deterioro importante (OIT, 2016).

LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN ÉPOCA NEOLIBERAL

Con respecto al Derecho del Trabajo existe dos grandes vertientes en pugnas: la liberal y la colectiva. La primera es la dominante y considera el contrato de trabajo como es de orientación individualista (...) “en virtud de la autonomía de la voluntad de las partes para contratar, por lo que el efecto del contrato afecta en términos privados a las partes contratantes, y el Estado sólo puede ser un conciliador, un mero ente jurisdiccional al que se le eleven las consultas en caso de controversias. Este enfoque liberal, habla del contrato individual de trabajo, según la cual es aquel en virtud del cual una persona pone su actividad profesional laboral a disposición de otra, para trabajar

bajo la dirección de ésta”. (Rodríguez, 2022:4). Este parece ser la concepción que expresa el artículo del Código de Trabajo cuando afirma. “Se entiende por contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su denominación, el convenio verbal o escrito mediante el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o ejecutar una obra a favor de otra, bajo la subordinación o dependencia de esta” (art. 62). Esta visión tiende a profundizarse bajo la ideología neoliberal pues esta plantea la no intervención del Estado ni como regulador ni conciliador.

Este enfoque individual considera el derecho del trabajo como un conjunto de normas que regulan las relaciones entre el trabajador y el empleador con el objetivo de garantizar la paz social y la generación de empleos decentes. Estos elementos son claves como principios de la estabilidad en el trabajo; dan pauta a aspectos a considerar como las condiciones generales en las que se ejercen las labores de las y los trabajadores, los contratos y remuneraciones, los tipos de salarios, las jornadas de trabajo, los días de descanso, las vacaciones, la prima de vacaciones, las obligaciones de los sujetos, los riesgos de trabajo y sus consecuencias jurídicas, las causas de suspensión, rescisión y terminación de las relaciones de trabajo, la naturaleza de los trabajos especiales, el trabajo de los menores y de las mujeres, las figuras procesales respecto a la prescripción y la caducidad, entre otros.

La concepción individualista fue la base de una serie de derechos del trabajo, como los pagos por tiempo extra, las vacaciones, las prestaciones e indemnizaciones

por término de la relación de trabajo, y además daban origen a una serie de prestaciones de la seguridad social.

Un principio que contempla el derecho individual al trabajo es la estabilidad, considerado en la mayoría de las legislaciones labores en América Latina, es decir que cualquier persona tiene el derecho a la estabilidad, permanecer en el trabajo. Solo en caso en determinadas circunstancias, se puede romper este principio mediante una recisión justificada de la relación de trabajo. Este principio no se encuentra en la legislación norteamericana donde el empleador puede dar por terminada la relación laboral cuando lo desee sin que sea esta injustificada.

El debate en que si el trabajo, como elemento creativo, debe ser tratado de forma colectiva o individual es un debate entre igualdad y libertad; debate filosófico que no solo aborda la cuestión el trabajo, sino otros aspectos sociales. Para los que buscan la igualdad, la relación laboral debe ser regulada por un ente externo (Estado) que cree las condiciones que generen igualdad. Esto implica considera dar un tratamiento colectivo, mientras que los otros consideran que es una relación subjetiva entre dos agentes y en el caso de que surjan conflicto, éstos deben ser resueltos con el marco legal creado por ese agente externo.

EL DERECHO DEL TRABAJO Y LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

El Derecho del Trabajo se desarrolló por dos caminos; el primero a través del propio trabajador, considerado el eslabón más débil dentro la relación contractual y la segunda vía por medio de la tutela colectiva impulsada por los sindicatos. Ambas tenían como punto de partida la unión de los trabajadores y como llegada: la mejora de las condiciones de trabajo. “Todo el derecho del trabajo hay un punto de partida: la unión de los trabajadores, y un punto de llegada: el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores. Derecho individual y derecho colectivo del trabajo son simplemente distintas sendas para recorrer el mismo itinerario”. (Pla, 1998: 44).

La tutela colectiva tuvo un espectacular desarrollo durante el siglo XX donde se consolida la relación tripartita: empleadores-trabajadores-gobierno, sobre todo después del período de post guerra hasta la década de 1970 cuando el tripartidismo adquiere características nuevas acorde a la supremacía del mercado sobre lo social. En términos generales, y para lo que respecta América Latina, este último período los sindicatos presentan una debilidad lo que conduce a un debilitamiento del diálogo social y de la negociación colectiva. Solo el 4% de la fuerza laboral se encuentra organizada en sindicatos y de esos, solo 1% establece convenciones colectivas. Lo que es peor aún, existen muy pocas que cubran toda la rama de un sector empresarial (por ejemplo, industria de la construcción) y las que se han logrado involucran a una sola agrupación de trabajadores y la empresa.

Una forma de los trabajadores de proteger sus derechos ha sido a través de la organización, la negociación y la contratación colectivas, tanto en épocas del Estado de bienestar como en contexto neoliberal. El artículo 398 del Código de Trabajo la define contratación colectiva de la siguiente manera: “Convención colectiva de trabajo es todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por la otra uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores”.

El modelo económico neoliberal genera una mayor dificultad para la negociación colectiva. En la práctica prevalece la libertad del mercado como elemento esencial para establecer el valor de la mano de obra, por lo tanto, no acepta otros agentes (la organización sindical) que influya en este valor, recordando al liberalismo económico del siglo XIX).

En la sección anterior se planteó que el neoliberalismo propicia la fragmentación productiva (subcontratación, deslocalización, desregulación, flexibilización, precarización, cultura empresarial, privatización, mercantilismo). Esto debilita a los sindicatos, pues también los fragmenta generando un difuso perfil de clases, grupos y sujetos colectivos que ya no representan a la clase obrera en cuanto a sus intereses y demandas. La fortaleza del sector sindical se encuentra en la unión de los trabajadores; al debilitarlos, pierden la capacidad exigir mejores condiciones laborales,

por lo que uno de los objetivos del neoliberalismo no es negociar con un grupo de trabajadores, sino de forma individual. “En este sentido la recuperación neoliberal del modelo privatista de la regulación jurídica de las relaciones laborales, sin otro límites que las reglas del mercado y la conversión del trabajo humano en una mercancía más, produce dispersión y fragmentación total del modelo de Estado social y, como consecuencia, el debilitamiento del proteccionismo laboral, en el campo individual, la seguridad social y los derechos colectivos; se profundiza con ellos el recurso a los contratos de adhesión a nivel tanto individual como colectivo, sobre la base de la necesidad de supervivencia del trabajador, y se convierte entonces la empresa en una especie de ente sin control que se resiste a la injerencia de los sindicatos”. (Ostau: 2009, 241).

En este contexto neoliberal, las convenciones colectivas han sido un instrumento de defensa de los derechos de los trabajadores. El artículo 38 del Código de Trabajo define como todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y empleo, celebrando entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y por la otra uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajo. Los elementos que distinguen este instrumento son:

- Los contratos individuales de trabajo no pueden ser contrarios o incompatibles con la convención colectiva (art. 408 del CT)

- Supera las normas básicas de la legislación laboral
- Obliga a las partes contratantes, por ende, es ley entre la parte (art. 407 CT)
- No podrá concertarse en condiciones menos favorables, que las contenidas en la ley, los contratos, convenciones colectivas, reglamento o prácticas vigentes en la empresa (art. 406 CT)
- Obligación del empleador a celebrar convención colectiva, cuando se lo solicite el sindicato; si éste se niega, los trabajar podrán ejercitar el derecho a huelga.
- La duración de la convención colectiva está limitada en tiempo: no será inferior a dos años ni mayor a cuatro años.

Las convenciones colectivas han sido herramientas de protección del trabajador frente al proceso de flexibilización laboral propiciados por el neoliberalismo. En el caso concreto de Panamá, los sindicatos que logran convenciones generalmente lo hacen en conflicto con el empleador.

FLEXIBILIDAD LABORAL, NEOLIBERALISMO Y SUS EFECTOS

Kabat entiende la flexibilidad laboral asociada al neoliberalismo en dos sentidos. En un sentido amplio, la flexibilidad laboral es la ausencia de regulaciones de la relación obrero/patrón. En un sentido más acotado, es la eliminación o el debilitamiento de las leyes laborales previas. Por eso, en países que nunca tuvieron un gran desarrollo de leyes protectoras del trabajo, no aparece la flexibilidad laboral como un problema social de gran importancia como en otros. (Kabat, 2019: 32). Los grupos de

poder siempre quieren la menor regulación posible y por eso procuran a través de la injerencia en Estado la eliminación de toda normativa de protección a los trabajadores.

Una de las consecuencias de las políticas neoliberales sobre el mundo del trabajo es llamada desregulación salvaje que se define como la eliminación de la intervención estatal sobre el mercado laboral. “Bajo el predominio de las concepciones neoliberales, la flexibilización es expresada en la desregulación (...). En el caso de Panamá, se puso en práctica, terminando derechos consagrados en ley de manera irremediables, es decir, de aplicación forzosa, lo que deviene en el concepto de desregulación salvaje. Entre las más conspicuas normas que expresan ese pensamiento desregulador están la ley 95 de 1976, la ley 8 de 1981 y la ley 1 de 1986”. (Ayala, 2017:208). Los cambios que experimentaron estas normativas se explicarán en las siguientes secciones.

El referido autor expresa que la flexibilidad salvaje se expresa a través de distintos medios: la legislación, la jurisprudencia, la desaplicación normativa, contratación atípica y formas de regulación alterna. Referido al primer medio, se expresa, a su vez, en cuatro modos: desregulando algunas facetas de la relación del trabajo (excluyéndola del ámbito de la relación laboral), regulando la relación de trabajo para abaratar costo de la mano de obra, desactivando la acción sindical, otorgando a la convención colectiva la facultad de flexibilizar algunas rigideces laborales.

El segundo medio, la jurisprudencia, es producto de fallos de tribunales superiores que no pueden ser apelados. “En América Latina se emplea este medio, la

jurisprudencia se comporta absoluta, no sujeta a parámetro alguno, sin que sea obligatoria a algunos casos, la justificación del razonamiento jurídico, lo que crea condiciones para producir una serie de recetas jurisprudenciales en temas de justicia social como el derecho al trabajo”. (Capón Filas, 1998:345).

La tercera, la desaplicación, ocurre en situaciones de complicidad entre el Estado y el empleador, una confabulación muda, se hace lo contrario a lo que establece la ley sin la intervención de la autoridad. “La práctica del training sin pago de salario, por ejemplo, en países como Panamá, donde la misma no está autorizada por la legislación, algunas empresas trasnacionales la realizan, sin que las autoridades la sancionen por ello, esa es una forma de desaplicación como mecanismo de flexibilidad laboral”. (Ayala, 20177: 383).

Intentar contratar un trabajo subordinado, pero no incluido en la legislación laboral y no contemplado en los beneficios de la legislación de la seguridad social es una forma de contratación atípica que sería otro mecanismo de flexibilización. En este caso se trata del trabajo informal donde no hay derecho a las prestaciones ni derechos laborales, a cambio de una paga superior a la que ellos se encuentran protegidos por una legislación laboral y de seguridad social.

EVOLUCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO EN PANAMÁ

Al indicar sobre la evolución del Derecho al trabajo en Panamá resalta el papel que ejerció desde mediados del siglo XIX, la posición geográfica y los intereses de potencias foráneas, lo que trajo como saldo la formación de un movimiento obrero de distintas nacionalidades cuya bandera de lucha era las mejoras salariales y condiciones de trabajo. Se tiene noticia que las primeras leyes del trabajo que rigieron en Panamá trataban, la primera de 1852, sobre la abolición de la esclavitud, y, la otra, relativa eliminación de las ordenanzas sobre los aprendices oficiales que habían establecidos gremios". (Collado: 1978: 1).

Los mayores empleadores eran la Compañía del Canal y la del Ferrocarril de capital extranjero, por lo que las leyes colombianas no tenían injerencia alguna en estas actividades dejando a los trabajadores desprotegidos. La primera huelga reporta fue en 1880 por trabajadores del ferrocarril exigiendo mejoras salariales; después de una semana, la empresa accede a la petición de los trabajadores. Un año después, los obreros del Canal se declararon en huelga, porque la empresa norteamericana intentó forzarlos a trabajar los domingos.

8.1 LEYES LABORALES A INICIOS DE LA REPÚBLICA

En los primeros años de vida republicana los códigos que rigieron fueron los colombianos y ello explica por qué no se haya dado una legislación laboral criolla. El Decreto N.º 4 del 4 de noviembre de 1903 y el artículo 147 de la Constitución de 1904 aseguraron que no existiera un vacío legal al darse la independencia y dispusieron que continuara rigiendo la normativa colombiana hasta que Panamá desarrollara sus propias leyes. En materia laboral, esto quedó así hasta 1941 cuando entró a regir la nueva constitución.

La constitución de 1904 tenía una fuerte influencia del liberalismo decimonónico que promulgaba la no intervención estatal en la relación trabajo capital. “En su artículo 29, la Constitución de 1904, con un lenguaje notablemente similar al de la Ley Chappelier, adoptada en 1791 por la Revolución Francesa, garantizaba a toda persona la libertad de “ejercer cualquier oficio u ocupación honesta, sin necesidad de pertenecer a gremios de maestros o doctores”, con la sola facultad para el Estado de realizar inspecciones por razones de moralidad, seguridad y salubridad públicas y de exigir idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y de sus auxiliares. Con la reforma de los Actos Legislativos de 1917 y 1918, se extendió la posibilidad de inspeccionar la idoneidad individual a todas las profesiones”. (Murgas Torrazza, 2003: 162).

La citada norma era la única que existía y estaba dirigida a proteger la libertad del trabajo de una forma individual, pero sin el interés de proteger los derechos de los trabajadores y, por lo tanto, las condiciones de trabajo estaban regidas por las libres fuerzas del mercado (oferta y demanda). Sin embargo, a partir de 1914 comienza a parecer las primeras leyes laborales producto de las presiones del movimiento obrero.

La primera en formularse fue la Ley 6 de 1914 que establece la jornada laboral de 8 horas para el sector público y privado, además introduce el concepto de horas extraordinaria y establece como obligatorio el día de descanso, obliga establecer dos turnos para los establecimientos que funcionan diurno y nocturno, impuso el 50% mínimo de trabajadores nacionales en los establecimientos, obligó a los comercios cerrar a las nueve de la noche hasta la cinco de la madrugada y en caso de que la ley le permita laborar en esos horarios deberían emplear a hombres mayores de edad y se prohibía el trabajo para menores de catorce años en cantinas, comercio y obras recias. Por otro lado, la Ley 17 de 1916 y reformulada por la ley 43 de ese mismo año regula el régimen de accidente de trabajo, las indemnizaciones y los procesos para reclamarlas.

A partir de 1917, comenzaron a aparecer los primeros códigos como el civil, el administrativo y el comercio, todos ellos, en alguna medida regulaban la relación trabajo-capital. Por ejemplo, el Código Civil reguló el arrendamiento de obras y servicios sobre el principio de libertad de contratación. También incluyó regulaciones en torno al trabajo doméstico, menestrales, artesanos y demás salariado. También el Código de Comercio incluyó normas para los dependientes como accidentes tránsito,

causales de despido, renuncia, salario, etc. El Código Administrativo reguló lo concerniente a las huelgas e introdujo la noción de “huelga abusiva” facultando a los empleadores, por medio de la policía, a cumplir su contrato bajo pena de multa o arresto. Este código adoptó todas las disposiciones que contemplaba la referida Ley 6 de 1914 y la 17 de 1916. “El Código de Minas contenía normas sobre el trabajo de las mujeres y los menores; preaviso, causas de despido y de terminación; jornada diaria entre ocho y doce horas; enfermedad profesional”. (Murgas Torrazza, 2003:173).

En 1923 se aprueba la Ley 23 del 29 de octubre dirigida a proteger la maternidad. Establece la licencia de 8 semanas anteriores al embarazo y 8 después del embarazo, si del parto se derivaba una enfermedad, la licencia podría extenderse, además se estableció que el embarazo no era una causal del despido.

La Ley 8 del 11 febrero de 1931 introduce el derecho a vacaciones y a la pensión vitalicia según la cantidad de años laborales. En cuanto a la indemnización por antigüedad, si el retiro ocurría antes de los veinte años, pero cumplidos al menos diez años continuos, el trabajador tenía derecho al pago de un mes de su último sueldo por cada año de servicios. (Murgas Torrazza, 2003: 174).

LA CONSTITUCIÓN DE 1941

Con la Constitución Política de 1941 se da origen al estado interventor y al constitucionalismo social, aunque fue de corta duración ejerció una fuerte influencia. En el Título III hace referencia a los derechos y deberes individuales y sociales, alguno de ellos relacionado con el mundo del trabajo. El artículo 53 es clave para la legislación laboral y establece:

- El trabajo es una obligación social.
- El trabajo estará bajo la protección especial del Estado. Con este dispositivo, se incorpora el principio protector.
- Se otorga la facultad (no el deber) de intervenir por ley en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo.
- Se incorporan consideraciones de obligación estatal de velar por el pequeño productor independiente.
- Se obliga al Estado a velar, de modo especial, por el bienestar y el progreso de las clases campesinas y obreras.

El Decreto Ley 38 del 28 de julio de 1941 sistematiza toda la normativa laboral vigente e introduce algunos cambios.

- Reitera la jornada laboral de 8 horas.
- Introduce un recargo de 25% a las horas trabajadas en días festivos.

- Regula el mes de vacaciones, después de cada 11 meses continuos de servicio.
- Establece la obligatoriedad de descanso el día dominical.
- Reduce el período de licencia de maternidad de ocho a cuatro semanas antes de la fecha probable de alumbramiento y de ocho a seis semanas después del mismo.

También en la administración de Arnulfo Arias se aprobó la ley 23 de 1941 que representó avances en la protección de los trabajadores, así como Decreto Legislativo 1 de 1945 que creó el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

En 1946 se estableció una nueva Constitución y los artículos 63 al 76 establecieron regulaciones sobre el trabajo. Estos aspectos fueron:

1. El trabajo es un derecho y un deber de todo ciudadano
2. Se dieron pauta para la protección del salario mínimo
3. Se reconoció el derecho a la sindicalización
4. Se reconoció el derecho a huelga
5. Se protegió la maternidad obrera
6. Se estableció, por primera vez, la jurisdicción del trabajo para resolver la controversias o pleitos entre trabajadores y empleadores.

Con base en estos principios establecidos por la Carta Magna se dictó la Ley 67 de 1947 que aprobó el primero Código de Trabajo de la República de Panamá que empezó a regir al año siguiente. Este Código representó un avance en materia laboral, pero descuidó las convenciones colectivas. Así, para Collado (1978: 32) la importancia de la figura laboral de la contratación colectiva fue mal tratada por el Código de 1947. No obstante, sus más importantes características son:

- a. El contrato colectivo no podría firmarse por grupo de trabajadores no organizados; se requería estar constituidos en sindicatos.
- b. Los firmantes del contrato colectivo podían promover todo tipo de demanda ante los tribunales sin necesidad de poder previo de los interesados
- c. La disolución del Sindicato no afectaba la vigencia del contrato colectivo, y los trabajadores debían continuar prestando los servicios con las condiciones planteadas.

En 1966, Panamá firmó el convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la aplicación de los principios de los derechos a la sindicalización y de negociación colectiva. Esto en gran parte influyó en el auge que tuvo las convenciones durante estas décadas

CÓDIGO DE 1972

En 1970, después del Golpe Militar de 1968, por medio del Decreto de Gabinete N.º 249 del 16 de julio de 1970, se separa el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social del Ministerio de Salud, lo que permitió organizarlo de una manera más científica. El Decreto Gabinete No. 191 del 2 de septiembre de 1971 anunció la puesta en vigencia de un nuevo Código de Trabajo, que fue aprobado por el Decreto de Gabinete N.º-252 del 30 de diciembre de 1971 y publicado en Gaceta.

El artículo 401 obliga al empleador a negociar la convención que le presentan los trabajadores. En caso de negarse, se puede declarar la huelga y obliga a la empresa pagar los salarios dejados de devengar. Referido al contenido, el artículo 403 presenta una serie de disposiciones que si no se cumplen; no se considera una auténtica convención colectiva. Lo más importante que el sindicato tiene injerencia sobre los asuntos de administración de la empresa. La reglamentación del Comité de Empresas, artículo 186, la clasificación de los puestos y funciones, el Reglamento Interno del Trabajo y las estipulaciones sobre el salario. Todo esto ofrece un ancho campo de intervención sobre los asuntos empresariales por parte del sindicato.

El quinquenio que va desde 1972 hasta 1977 produjo los mayores avances en la política social y laboral del país, avance que, en la década siguiente, retrocedieron, pues una vez obtenido el objetivo de recuperación de la vía acuática, el pacto interclasista, del régimen torrijista, dio paso a un vuelco de los militares hacia el sector empresarial. Dentro de este marco se aprobó el Código de 1972 cuyo rasgo general

era consagrar la estabilidad laboral que fue considerada por el sector empresarial como un arma a favor de los trabajadores. El artículo 211 prohíbe a empleador poner término a la relación de trabajo por tiempo indefinido sin causa justificada prevista por la ley y sin las formalidades previstas. También incorporó la prima antigüedad donde todo trabajador que terminase su contrato, sin importar la causa, tiene derecho de recibir de su empleador una prima antigüedad a razón de una semana de trabajo por cada año, siempre que tuviera el mínimo de diez años de servido.

Este Código recibió una serie de modificaciones en los años posteriores con miras flexibilizar el mercado laboral según los preceptos de la política económica neoliberal adoptada el gobierno militar que se intensificó en el restablecimiento democrático y los gobiernos comprometidos con el Consenso de Washington. Existieron cuatro grandes reformas a este código y todas ellas generadas en medio de crisis y resistencia de los movimientos sociales panameños.

LA LEY 95 DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976

En medio de una crítica situación económica esta ley introdujo modificaciones regresivas. Eliminó el régimen de estabilidad en el empleo, introdujo el silencio administrativo, a favor del empleador, al autorizar despido por causas económicas, estableció que la empresa no estaba obligada a negociar convenciones colectivas (si la empresa estaba afectada por condiciones económicas), introdujo la revisión de las convenciones colectivas por graves perturbaciones económicas, redujo los supuestos

de la legalidad de la huelga, estableció la posibilidad de rechazo de pliego de peticiones dirigidos a la modificación de una convención colectiva. Además, “estableció la posibilidad de rechazo de los pliegos de peticiones dirigidos a la modificación de una convención colectiva vigente; estableció el arbitraje obligatoriamente impuesto por el Estado, a plena discreción de la autoridad administrativa de trabajo, en los casos de servicios públicos y cuando existieran graves crisis económicas nacionales o regionales; amplió las posibilidades de arbitraje (incluido el obligatorio) de los conflictos económicos a los de carácter jurídico; redujo el plazo de prescripción de las horas extraordinarias a cinco años para los trabajadores en general y a tres meses para los de confianza, en ambos casos, contados desde que se causó el derecho” (Murgas Torrazza, 2003:186).

Un aspecto importante es que esta ley impidió el establecimiento de convenciones colectivas por un período de dos años

LEY 8 DEL 30 DE ABRIL DE 1981

Esta ley tiene una tendencia flexibilizadora al igual que la anterior que había sido explicada al sector sindical como una ley provisional (sus efectos se limitarán en el tiempo). La ley 22 de 1980 deroga la ley 95 de 1976 y después de consulta entre los sectores interesados se propone la ley que contiene las siguientes modificaciones.

- Permite el despido injustificado a trabajadores de pequeñas empresas y a los de la empresa cuya actividad principal fuese la transformación en materia prima para su exportación.
- Mantiene el silencio administrativo a favor del empleador.
- Devuelve en principio al trabajador la opción entre reintegro e indemnización, pero, además de las excepciones originales del Código, le permite al empleador optar por la indemnización hasta un número de trabajadores que en cada año no supere el 10% de los trabajadores contratados por tiempo indefinido (Murgas Torrazza, 2003:187).
- Reduce a dos meses el plazo de tres meses de prescripción para reclamar el reintegro o indemnización de los salarios caídos.
- Reduce el contenido de la convención colectiva en comparación con lo exigido en el código.
- Mantuvo la no obligatoriedad de negociar convenciones para las empresas de menos de dos años.
- Eliminó la posibilidad de la revisión de las convenciones colectivas.

LEY 1 DEL 17 DE MARZO DE 1986

Producto de las presiones de organismo internacionales para la introducción de las políticas neoliberales. Esta ley incluye las siguientes modificaciones

- Mantiene el concepto de pequeña empresa sobre la base de la cantidad de trabajadores y crea un régimen laboral especial para estos trabajadores (salarios mínimo y recargo de pago de horas extras).
- Creo un régimen especial para los trabajadores del sector agrícola que afectaba el pago de las horas extras y los días de fiestas nacionales.
- Exclusión de la protección para los trabajadores a domicilio.
- Eliminación del requisito de edad para el reconocimiento de la prima de antigüedad.
- Extensión de dos semanas a tres meses de la duración del período probatorio y eliminación de la expresión especial, para la habilidad o destreza requerida para la validez de la cláusula.

Las reformas de 1995 fueron más agresivas producto de las presiones de los organismos internacionales de crédito y del sector empresarial. Una de las primeras fue la promulgada en el gobierno de Ernesto Pérez Balladares, la Ley 44 de 12 de agosto de 1995 cuyo objetivo central fue el abaratamiento del proceso de despido a favor de los empleadores. Esta reforma motivó una importante huelga que terminó con cuatro sindicalistas muertos y decenas de detenidos.

LEY 44 DE 12 DE AGOSTO 1995

Es la reforma más profunda que ha recibido el Código Laboral tanto en la intensidad como en la profundidad. Entre las principales modificaciones:

- Se adicionan excepciones a la posibilidad de contratación por tiempo definido y la de sucesión de contratos.
- Se permite una prórroga en los contratos por obra determinada.
- Se amplían las prohibiciones a los trabajadores.
- Reducción sensible del concepto de salario.
- Posibilidad de disminuir temporalmente el salario, acompañado de la reducción equivalente de la jornada.
- Introducción de la movilidad funcional.
- Se termina por eliminar la estabilidad.
- Se reduce en parte la indemnización por despido.
- Se reducen y eliminan en algunos casos los recargos por la indemnización por despido; se limitan sensiblemente los salarios caídos.
- Se amplían las causas económicas de despido.
- Se excluye de la protección laboral a la mayor parte de los corredores de seguros y a grupos de vendedores y cobradoras, en un caso evidente, injustificado e inconstitucional de “desregulación salvaje”.
- Se reduce aún más el contenido obligatorio de la convención colectiva. En el 2002, el gobierno de Mireya Moscoso aprueba la Ley 12 del 6 de febrero 2002 para incentivar la oferta de un primer empleo para jóvenes del sector privado.

Esta ley suspende el artículo 67 y 68 del Código de Trabajo que se refiere a la nulidad de cualquier convenio que implique la renuncia de derechos adquiridos

y al fuero maternal, lo que lo mismo no se rigen por los más elementales principios del derecho laboral.

CAPÍTULO III

UNA APROXIMACIÓN AL MARCO JURÍDICO PARA SEDE DE EMPRESAS MULTINACIONALES

La intención de crear un Régimen Especial para Sede de Empresas Multinacionales compagina con el modelo económico que viene implementando los grupos de poderes locales que concentran la dinámica económica, y todo de lo que ella se deriva, en llamada zona de tránsito y que gira en torno a las actividades de la plataforma internacional de servicios.

Cuatro fueron los motivos que llevaron a la aprobación de este régimen (Exposición de motivos de Ley 41 de 24 de agosto 2007):

- Panamá es uno de los países más globalizado de América Latina y en gran medida, gracias al aprovechamiento de las ventajas comparativas de su posición geográfica. Sin embargo, en la región surgen polos que compiten para atraer inversión extranjera y crearon normativas que facilitan el establecimiento del capital internacional. Esto pudiera disminuir las ventajas que tiene nuestro país con respecto a sus vecinos.
- Se estima que con este nuevo régimen empresarial se generen plazas de trabajo para nacionales, lo cual impacta directamente en el mejoramiento de

la calidad de sus vidas que se ven beneficiados con estas oportunidades. Así mismo se proyecta captar una inversión en diez años de trescientos setenta y un millón de balboas (B/.371,000,000.00).

- El objetivo es lograr que la mayor cantidad de empresas extranjeras se ubiquen en nuestro territorio. Se espera que en los primeros diez años un total de 100 multinacionales estén generando empleos, transfiriendo tecnología y capacitando la mano de obra local. Esto se lograría a gracias a los beneficios presentados por la Ley, la plataforma logística, de negocios y el Hub de Las Américas.
- La creación de este régimen agilizaría los trámites burocráticos para el establecimiento de las empresas y su operación, así también la del personal de confianza.

1. LEY 41 DEL 24 DE AGOSTO 2007

La Ley 41 de 24 de agosto de 2007 crea un Régimen Especial para la Sede de Empresas Multinacionales y tiene como objetivo la generación de empleos, aprovechar las ventajas comparativas que ofrece la posición geográfica, facilitar la transferencia de tecnología y hacer más competitiva la economía en el proceso de globalización. Este régimen especial solo podrá aplicarse para operaciones de Empresas Sedes Multinacionales.

La ley define la Empresa Sede Multinacional (SEM) de la siguiente forma: “Es aquella empresa multinacional que desde Panamá realiza operaciones dirigidas a ofrecer los servicios definidos en esta Ley a su casa matriz o a sus subsidiarias o a sus filiales o a compañías asociadas, o que fije su casa matriz en Panamá, en adelante grupo empresarial. Las sedes siempre serán parte de empresas multinacionales con operaciones internacionales o regionales o importantes en su país de origen” (art. 3).

Las actividades a las que se pueden dedicar las SEM son variadas y van desde la administración, la planificación estratégica del grupo empresarial, la capacitación del personal, las actividades de ensamblaje, la publicidad para las empresas del grupo hasta la capacitación para clientes del grupo empresarial que hayan adquirido algún producto que lo requiera. El artículo 4 de la referida ley lo especifica.

1. La dirección o la administración para las operaciones en un área geográfica específica o global de una empresa del grupo empresarial. Se refiere a los servicios de planificación estratégica, desarrollo de negocios, manejo o adiestramiento de personal, control de operaciones o logística.
2. La logística o el almacenaje de componentes o partes, requeridos para la fabricación o el ensamblaje de productos que manufactura.
3. La asistencia técnica a empresas del grupo empresarial o a clientes que hayan adquirido algún producto o servicio de la empresa y, debido a lo cual, está obligada a brindarles el servicio de asistencia.
4. La gerencia financiera, incluidos los servicios de tesorería, al grupo empresarial.
5. La contabilidad del grupo empresarial.
6. La elaboración de planos que forman parte de diseños y/o de construcciones, o parte de ellos, que constituyan parte del giro típico de la actividad de negocios de la casa matriz o de cualquiera de sus subsidiarias.
7. El procesamiento electrónico de cualquier actividad, incluidas las consolidaciones de las operaciones del grupo empresarial. Este servicio incluye las operaciones de redes.

8. Las asesorías, la coordinación y el seguimiento de los lineamientos de mercadeo y publicidad de bienes o servicios producidos por su grupo empresarial.
9. El soporte de operaciones e investigación y desarrollo de productos y servicios del grupo empresarial.
10. Cualquier otro servicio análogo aprobado previamente por el Consejo de Gabinete mediante resolución motivada, siempre que cumpla con los preceptos enunciados en la presente ley.

La ley especifica que las SEM operarán como una empresa extranjera inscrita en territorio nacional o como una empresa panameña de propiedad de una empresa extranjera. Las SEM solo brindarán servicios a las empresas de su grupo empresarial y deberán entregar un informe anual a la Secretaría Técnica de la Comisión de Licencia de Sede de Empresas Multinacionales. Este informe deberá contener las estadísticas concernientes a las operaciones que realicen.

La ley contempla la creación de dos instancias cuyas funciones generales pueden ser catalogadas como asesoramiento y fiscalización de la SEM. La primera es la Comisión de Licencia Sedes de Empresas Multinacionales, integradas por cinco comisionados: el viceministro de Economía Finanzas, el viceministro de Relaciones Exteriores, el viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, el director nacional de Migración y Naturalización (hoy Servicio Nacional de Migración) del Ministerio de

Gobierno y Justicia y el director general de Ingresos del Ministerio de Economía Finanza.

La segunda es la Secretaría Técnica de la Comisión cuyas funciones son más bien operativas y esta responsabilidad caería en el director nacional de Promoción de Inversiones del Ministerio de Comercio e Industria cuyas funciones están dictaminadas en el artículo 11, a saber:

- Otorgar las Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales a las empresas que las soliciten y cumplan con los requisitos para su obtención, previa recomendación de la Comisión.
- Gestionar las visas del personal que labore para empresas amparadas por una Licencia de Sede de Empresa Multinacional debidamente otorgada, así como las de sus dependientes. Emitir los certificados a nombre de la empresa con Licencia de Sede de Empresa Multinacional o del personal bajo régimen de Visa de Personal de Sede de Empresa Multinacional, para trámites administrativos, en materias de su competencia.
- Imponer las sanciones administrativas o pecuniarias a las empresas con Licencias de Sede de Empresa Multinacional, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, en sus reglamentos y en normas que se dicten en su desarrollo.

- Resolver, en primera instancia, las reclamaciones o los recursos interpuestos en función de esta Ley.
- Supervisar el cumplimiento de esta Ley por parte de las empresas con Licencias de Sede de Empresa Multinacional.
- Realizar todos los procedimientos administrativos para el manejo de los beneficios de las empresas licenciatarias de la presente Ley y su personal.
- Llevar el registro oficial de las empresas con Licencia de Sede de Empresa Multinacional, así como de su personal y dependientes.
- Desarrollar los formularios, las guías y lo instructivos que deben presentar y utilizar las empresas con Licencia de Sede de Empresa Multinacional, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y su reglamentación.

La Comisión será la encargada de establecer los requisitos para que una empresa solicite la licencia y para ello deberá tener en cuenta algunos elementos como: si la empresa cotiza en bolsas de valores nacionales o internacionales, los activos de la empresa, la sede de esas empresas, las actividades u operaciones comerciales que realizan, etc.

Para obtener una licencia, las empresas deberán llenar un formulario elaborado por la Secretaría y adjuntar una declaración jurada, expresando su interés en adquirir este

tipo de licencia. Con esta documentación, la Secretaría remite la información hacia la Comisión quien aprueba o deniega la licencia. Una vez otorgada, es por tiempo indefinido, aunque puede ser cancelada si incurre en alguna falta señalada en el artículo 18, del siguiente tenor:

- El cese de la actividad para la cual le fue otorgada la licencia.
- No iniciar operaciones dentro de los seis meses siguientes al otorgamiento de la licencia. Dicho término podrá ser prorrogado por un periodo adicional de seis meses.
- Que la empresa multinacional sea intervenida o se le declare en quiebra por las autoridades de su país de origen.
- La violación a las disposiciones de la presente Ley.
- La violación a las leyes de la República de Panamá.
- Los demás casos que establece esta Ley

Un aspecto que llama la atención de la ley es que no establece requisitos concretos para la obtención de la licencia, dejándolos al criterio de los Comisionados. Lo único que establece son ciertos aspectos que se deben tomar en cuenta como el monto de la inversión a realizar y la cantidad de mano de obra extranjera que requerirá. Esta ley

contempla la creación de un régimen fiscal y uno migratorio para las empresas amparadas con este tipo de licencia.

RÉGIMEN FISCAL

Las SEM están exentas de pago de impuesto sobre la renta por los servicios brindados a las empresas con domicilio en el exterior que no generan renta gravable en Panamá. Sin embargo, no aplica para sus empleados. También la ley establece que este tipo de empresa no causará Impuestos de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicio. Sin embargo, no están exentas del pago del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios por la compra de bienes o servicios en la República de Panamá ni por las importaciones que hagan.

Referido a las rentas que generan las empresas SEM, se consideran producidas en el territorio nacional. “La renta de las Sedes de Empresas Multinacionales se considerará producida dentro de la República de Panamá en la medida en que sus servicios incidan sobre la producción de renta de fuentes panameñas o de la conservación de esta, y su valor haya sido considerado como gasto deducible por la persona que los recibió. En estos casos, el contribuyente que se beneficie con el servicio o acto de que trata este artículo aplicará las tarifas establecidas en el artículo 699 del Código Fiscal sobre el cincuenta por ciento (50%) de la suma a ser remitida a la Sede de Empresa Multinacional. En este caso, utilizará el procedimiento de retención en la fuente al vencimiento del periodo fiscal, la Sede de Empresa

Multinacional presentará su declaración de renta declarando sus rentas como exentas y mostrando el impuesto pagado, sin que en ningún momento tenga derecho a obtener crédito fiscal por las pérdidas que le ocasionen los costos y gastos cargados a su operación” (art.23).

RÉGIMEN MIGRATORIO

La Ley 41 de 2007 permite otorgar visa al personal extranjero que labore en las empresas SEM y que ocupen puestos de dirección, así como también a sus dependientes. Se entiende por estos últimos al conyugue, los hijos menores de edad, los hijos mayores de 25 años que estén estudiando y los padres de dicho personal. El personal que labora dentro de la SEM no requiere de permisos de trabajo, pero sí sus dependientes cuando presten servicios laborales.

La visa se otorgará por la cantidad de años que dure el contrato de trabajo, que no debe exceder a los cinco años. La Secretaría Técnica será la encargada de tramitar estas visas y para ello debe celebrar un acuerdo con la Dirección Nacional del Servicio de Migración. También se podría conceder visa temporal para aquellos trabajadores extranjeros del grupo empresarial que necesiten alguna capacitación en el país. “El personal extranjero y residente en el extranjero de la Sede de Empresa Multinacional podrá participar en eventos realizados por la Sede de Empresa Multinacionales, tales como entrenamientos, reuniones de clientes y proveedores, reuniones de estrategia o convenciones. Para ello, la Sede de Empresa Multinacional deberá notificar a la

Secretaría Técnica que obtendrá un permiso provisional para tales efectos. El Órgano Ejecutivo reglamentará esta materia” (art. 29).

Para los trabajadores con residencia permanente, la SEM deberá proporcionarle cobertura de seguros médicos.

La Ley 41 quedó reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 28 de 2009, el cual establece que las empresas multinacionales que operan el territorio nacional pueden acogerse a la Licencia Sede de Empresas Multinacional siempre y cuando presten servicio a las empresas relacionadas con la empresa multinacional fuera del país. Para esto deberá llenar una solicitud dirigida a la Secretaría Técnica de la Comisión de Sedes de Empresas Multinacionales (art. 4). También deberán tener personería jurídica y estar inscrita en el Registro Público

Con respecto a la solicitud que deben llenar las empresas interesadas, el Decreto N.º 28 establece una serie de formularios que deben presentar (art. 8).

- Datos generales de la empresa interesada y de su representante legal, directores, dignatarios, apoderados generales y especiales de la sociedad, incluyendo su domicilio.

- Datos generales de la firma de abogados o el abogado que representa a la empresa interesada.
- Número de aviso de operación, si entre las actividades que realizará la empresa solicitante, está el prestar los servicios que establece el artículo 4 de la Ley 41 de 2007, a su casa matriz, filial, subsidiaria o clientes en la República de Panamá.
- Grupo empresarial al cual pertenece la empresa interesada.
- País o países donde opera a fin de ser identificada como empresa multinacional.
- Principales actividades u operaciones comerciales que desarrolla el grupo empresarial.
- Activos de la empresa multinacional.
- Servicios que prestará en calidad de Sede de Empresa Multinacional.

DECRETO N.º 29 DE DEL 2009

El Decreto N.º 29 de del 2009 modifica su artículo 8 y 29 del Decreto N.º 28. El primero corresponde a los montos mínimo de activos que debe tener la empresa multinacional. La modificación establece que estos pueden ser movidos a criterios de la Secretaría Técnica.

La segunda modificación hace referencia a los acuerdos fiscales que pueden llegar las empresas con el Estado. “Las empresas poseedoras de una Licencia de Sede de Empresa Multinacional podrán llegar a acuerdos fiscales con el Ministerio de Economía y Finanzas, para la consolidación de sus ganancias y el pago de impuestos por las rentas que obtiene en diversos países. El contenido de dichos acuerdos establecerá las circunstancias, metodologías, fechas de cancelación de impuestos y demás modalidades que las partes acuerden” El cambio que se introdujo este nuevo Decreto fue la empresa deberá presentar a la Comisión Técnica copia de la constancia de estos acuerdos fiscales.

LEY 45 DEL 10 DE AGOSTO DE 2012

La Ley 45 del 10 de agosto de 2012, reforma algunos artículos de la Ley 41 del 2007. Por ejemplo, al artículo 5 que hace referencia al informe anual que deberían presentar las SEM a la Secretaría, se le incorpora una corrección que reza de la siguiente forma: “Las Sedes de Empresas Multinacionales tendrán la obligación de comunicar de inmediato a la Secretaría Técnica de Comisión de Licencia de Sede de Empresas Multinacionales cualquier cambio en el estatus de sus operaciones en el país y de su personal” (art 5). La ley anterior solicitaba que el cambio se le notificara a la Comisión de Licencia Sede de Empresas Multinacionales y no a la Secretaría

Otra modificación la recibió el artículo 9 que creaba una Comisión integrada por cinco comisionados y una Secretaría Técnica a cargo del Directo Nacional de Promoción de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas. Con la nueva normativa queda en esta última instancia a cargo del director general de Empresas Multinacionales de este ministerio.

Al artículo 11 de la ley 41 que establece la funciones de la Secretaría Técnica, se le añade una modificación: esta instancia queda integrada a la Comisión y no es una entidad aparte como en la ley anterior; las funciones de la Secretaría Técnica siguen siendo las mismas.

Al artículo 15 de la ley 41 que expresa que la licencia se otorgará por un tiempo indefinido y se le conferirá un número de registro único, se corrige y queda con la Ley 45 de la siguiente forma: “La licencia de Sede de Empresa Multinacional se otorgará a las empresas por término indefinido y la asignación numérica corresponderá al número de Registro Único de Contribuyente de la Dirección de General de Ingreso del Ministerio de Economía y Finanzas que deberá utilizarse en los trámites administrativos necesarios para desarrollar sus trámites en la República de Panamá” (art.11).

Al artículo 20 sobre la cancelación de la licencia, se añaden directrices a seguir. Ejecutoriada la cancelación, la Secretaría Técnica tendrá que informar a las

autoridades competentes para la cancelación de los permisos de trabajo y las visas. A los afectados, se les da 90 días para regular su situación o salir del país.

Otra modificación que introduce la nueva normativa es el artículo 21 que exime a las SEM del pago del impuesto sobre la renta establecido en la Ley 41, pero la ley 45 además de lo anterior, exime a la empresas de pagar impuestos de dividendos y del impuesto complementario, dichas empresas no están sujetas al uso de equipo fiscales, no obstante, están obligadas a documentar su actividad a través de facturas o documentos equivalentes que le permitan a la Dirección General de Ingreso su debido control.

DECRETO DE GABINETE N° 9 DEL 9 DE ABRIL DEL 2013

El Decreto de Gabinete N° 9 del 9 de abril del 2013 adiciona las actividades de las empresas con Licencia Sede de Empresas Multinacionales a las actividades amparadas por la Ley 54 del 22 de julio de 1998. El artículo 1 de este decreto establece: "Inclúyase las actividades que realicen las empresas con Licencia de Sedes de Empresas Multinacionales, autorizadas para operar en la República de Panamá de conformidad con la Ley 41 del 24 de agosto del 2007, como inversiones aceptables y susceptibles de obtener el registro de estabilidad jurídica las inversiones a que se refiere la Ley 54 del 22 de julio de 1998 y el Decreto Ejecutivo No. 9 del 22 de febrero de 1999.

LEY 57 DE OCTUBRE DEL 2018

Con la Ley 57 de octubre del 2018, la Ley 41 sufre otras modificaciones. El artículo 4 que hace referencia a los servicios que pueda prestar una Sede de Empresa Multinacional en el territorio nacional se menciona a la gerencia financiera, incluidos los servicios de tesorería, al grupo empresarial. Con la nueva modificación se amplía a los servicios de análisis de riesgo, análisis de crédito y préstamos financieros entre empresas del mismo grupo. Además, aclara que no incluye aquellas actividades que requieran una licencia para operar emitida por el Estado a través de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la Superintendencia del Mercado de Valores.

El artículo 6 amplía las actividades que puede realizar la Sede de Empresas Multinacional, la Ley 41 limitaba estas funciones, pero ahora solo se establece que la función principal de la empresa es brindar servicios (de cualquier tipo) al grupo empresarial al que pertenece.

El artículo 12 añade dos requisitos para obtener una licencia. El primero es que debe cotizar acciones en bolsas de valores locales y un mínimo de empleados a tiempo completo y los gastos operativos anuales de la empresa multinacional en la República

de Panamá. Aclara que ambos casos deben ser adecuado a la naturaleza del negocio llevado a cabo.

La mayor modificación de esta ley es sobre el régimen fiscal. La Ley 41 eximía de pago de impuestos sobre la renta a la Sede de Empresas Multinacionales por los servicios brindados a entidades de cualquiera naturaleza domiciliadas en el anterior. Sin embargo, el artículo 21 se modifica y queda de la siguiente forma:

“Las empresas poseedoras de una Licencia de Sede de Empresas Multinacionales deberán pagar impuestos sobre la renta en la República de Panamá sobre la renta neta gravable derivada de los servicios prestados a una tarifa de 5%. Para estos efectos, las empresas deberán liquidar y pagar impuestos sobre la renta por medio de la declaración jurada anual de renta, y podrán incluir dentro de sus gastos deducibles los gastos incurridos en conceptos de remuneraciones laborales de todos sus empleados, de conformidad con las disposiciones del Código Fiscal. La deducción de dichas remuneraciones laborales procederá aun cuando el trabajador receptor del salario esté exento de impuesto sobre la renta, de acuerdo con lo previsto por el artículo 26 de la presente ley.

Las empresas poseedoras de Licencia Sede de Empresas Multinacionales podrán aplicar como crédito de impuesto sobre la renta el importe que efectivamente hayan pagado por este concepto o análogo en el extranjero, respecto de la renta gravable generada en la República de Panamá derivada de la prestación de servicios a no residentes, así como los importes retenidos por los contribuyentes de la República de Panamá en concepto de impuestos sobre la renta, de acuerdo con el artículo 23 de la presente ley.

Cuando proceda a la aplicación de un crédito fiscal, de acuerdo con el párrafo anterior, la empresa poseedora de una Licencia Sede de Empresas Multinacional deberá pagar, como mínimo, un 2%^b de la renta gravable en la República de Panamá, en concepto de impuesto sobre la renta.

Los importes que así se consideran como créditos de impuestos sobre la renta no podrán ser considerados como créditos de arrastre en los siguientes períodos fiscales, ni podrán ser objeto de devolución.

Las entidades que posean una Licencia Sede de Empresas Multinacionales y sus actividades les permitan impulsar la rentabilidad de las operaciones comerciales generada por las compañías que conforman el grupo multinacional deberán reportar en la declaración de impuesto sobre la renta el ingreso que sea atribuible a dicha actividad, siguiendo el principio de plena competencia que desarrolla la normativa de precios de transferencia establecida en el Código Fiscal de la República de Panamá, de acuerdo con las funciones desempeñadas, los activos

utilizados y los riesgos asumidos. Al ingreso que corresponda, siguiendo el principio antes indicado, le serán aplicable los costos y deducciones correspondientes y el resultado neto que se genere será gravado con base en la tasa de impuesto establecida en la presente ley.

Se entiende que las actividades indicadas en el párrafo anterior son aquellas permitidas con base en lo establecido en el artículo 4 de la presente ley y que deben estar identificadas en la solicitud hechas por el grupo multinacional y en el otorgamiento de la Licencia Sede de la Empresas Multinacional por parte del Ministerio de Comercio e Industria.

La Dirección General de Ingresos deberá adecuar sus sistema y procedimientos actuales para garantizar que las empresas poseedoras de una Licencia Sede de Empresas Multinacionales, cuyas actividades se enmarcan en este artículo, puedan proceder con la cancelación de impuestos sobre la rente que se derive de las actividades indicadas en este artículo” (artículo 21)

Por otro lado, este mismo artículo añade que toda persona natural o jurídica que realice operaciones con partes relacionadas que sean una empresa poseedora de una Licencia Sede de Empresas Multinacionales quedará sujeta a las normas de precio de transferencia establecidas en el Código Fiscal.

Otras modificaciones a la Ley 41 que introduce la Ley 57 es sobre los artículos 7, 8 y 9. El primero (artículo 7) establece que las empresas poseedoras de una Licencia Sede de Empresas multinacionales están exentas del pago de impuesto de dividendos, del impuesto complementario y de impuestos de sucursales. El segundo (artículo 8) declara que este tipo de empresas no utilizará equipos fiscales. El tercero (artículo 9) las exime de la obtención de un aviso de operación.

Dos modificaciones más recibieron la Ley 41, en los artículos 23 y 13. En el primero de los referidos, se expresa que todo contribuyente de la República de Panamá, persona natural o jurídica, que se beneficie con un servicio o un acto, documentado o no, prestado por una empresa que posea este tipo de licencia, deberá retener una tarifa de 5% sobre la suma a ser remitida a la empresas, siempre que dichos servicios o actos incidan sobre la producción de la renta de fuente panameña o la conservación de esta y su valor haya sido considerada como gasto deducible por la persona que lo recibió. Mientras que el artículo 13, afirma que todo personal que recibió una visa para trabajar, al cabo de cinco años, puede solicitar una visa permanente.

DECRETO EJECUTIVO N.º 241 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020

Este decreto reforma el N.º 28 del 27 de marzo del 2009 que reglamentaba la Ley 41 e introduce nuevas modificaciones. En el artículo 4 del Decreto N.º 28 se adiciona un párrafo donde establece que toda empresa multinacional que esté operando en el país podrá acogerse a este tipo de licencia y para esto deberá presentar la solicitud a la Secretaría Técnica.

Una de las modificaciones más importante es la que se establece en el artículo 8 del decreto 28, en el cual se indican los requisitos para acceder a una licencia. Se recuerda que para esto la empresa interesada debería presentar una solicitud

con un formulario brindando información. Este artículo especifica qué tipo de información se requiere:

- Datos generales de la empresa.
- Datos generales de la firma de abogados que los representará.
- Servicios que brindará y a el nombre de las filiales a quién los brindará
- Activos de la empresa Multinacional. La Comisión de Licencia de Sedes de Empresas Multinacionales podrá establecer montos mínimos de activos con que deberá contar el grupo empresarial a fin de obtener la licencia.
- Identificación de la casa matriz.
- Estimación aproximada de la inversión inicial (se entiende esta como los recursos financieros necesarios para la puesta en operación de la Sede de Empresas Multinacionales en la República de Panamá).
- Proyección de la cantidad de empleados calificados a tiempo completo para el primer año de operaciones.
- El número de empleados extranjeros de confianza de niveles altos y medios que laborarán. Así también como la cantidad de empleados

nacionales que tendrán. Este último requisito es importante para los efectos de esta investigación pues constituye parte de su materia prima que abordará los efectos de esta ley sobre las relaciones laborales y el impacto en el mundo del trabajo.

CAPÍTULO IV

EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE EMPRESAS MULTINACIONALES EN PANAMÁ Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES

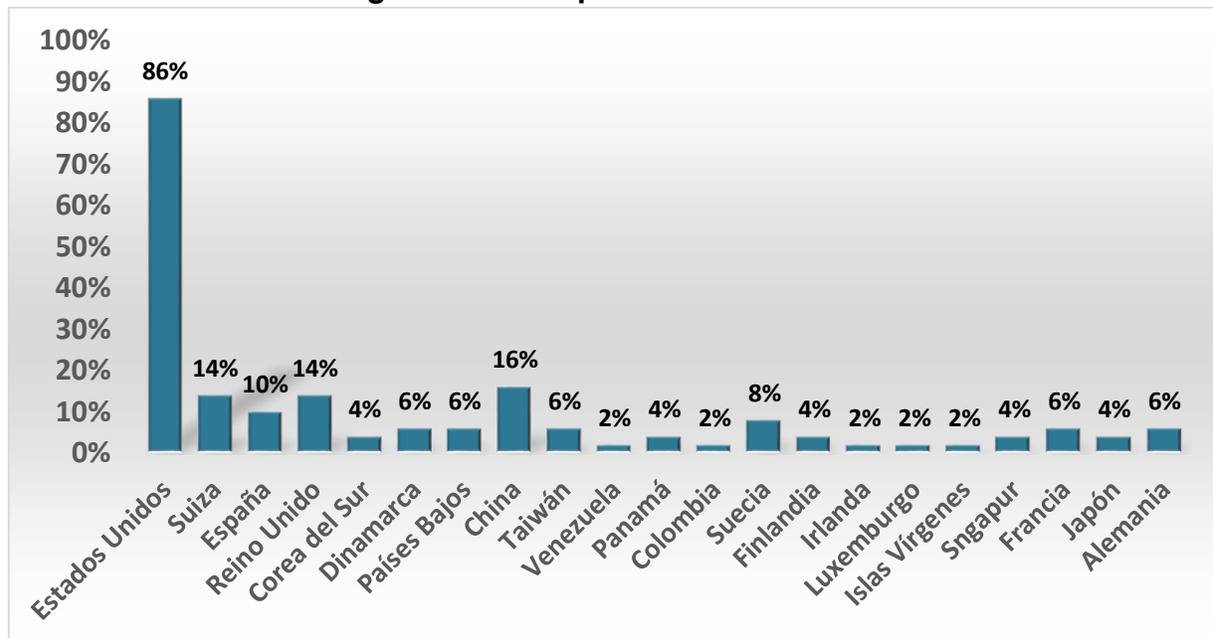
La Ley 41 del 24 de agosto 2007 crea un régimen fiscal y régimen migratorio especial para trabajadores extranjeros, pero dice poco acerca de las relaciones laborales; se asume que estas están regidas por el Código Laboral de la República. Queda pendiente, en el presente capítulo, indagar el impacto, sobre los trabajadores que genera, el conjunto de beneficios que crea estas normativas y resultados concretos después de 15 años de su aplicación. Sin embargo, existen ciertas limitantes para cumplir con este cometido. La primera hace referencia al acceso a la información, si bien la Secretaría Técnica de la Comisión Licencia presenta informes anuales a partir de la Declaración Jurada de las empresas SEM (donde se expresa el país de origen, área a la que se dedica, los ingresos y costos y, en la sección cinco, hace referencia a la planilla cubriendo aspectos como: cantidad de personal extranjero con visa SEM, personal extranjero con otro régimen migratorio y personal nacional, así como sus costos) no se presenta información sobre aspectos como el tipo de contratación, salarios y otros elementos cruciales para entender el impacto de esta ley sobre el mundo del trabajo. La segunda limitante hace referencia a los bloqueos que establecen los funcionarios públicos cuando se le solicita información, a pesar de que existe una ley de transparencia y que esta información es de carácter público, siempre hay reservas lo que impide hacer un análisis completo de la situación.

Lo anterior implica trabajar con la poca información existente y buscar fuentes secundarias para responder la interrogante de investigación. Con respecto a esto último se tuvo acceso a una base de datos, en formato SPSS, aplicada por la OIT que incluía a trabajadores de empresas SEM y las empresas EMMA (Régimen Especial de Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios Relacionados con la Manufactura). La encuesta fue aplicada a una muestra de 1200 empleados y presentaba un margen de error de 2%. Al estar en este formato permite aplicar un filtro para identificar las respuestas que brindaron los trabajadores de las empresas SEM, pero esta encuesta fue diseñada con otros objetivos, por lo que son pocos los ítems que pueden servir para darle una respuesta cabal a las interrogantes del estudio, pero esto es preferible antes de permanecer en completa oscuridad.

1. CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS SEM EN PANAMÁ

En capítulos anteriores se afirmó que el modelo de desarrollo en Panamá se fundamenta en las ventajas comparativas de nuestra posición geográfica por lo que su eje de acumulación se ubica en la dinámica del mercado internacional. En términos concretos se expresa en una profunda dependencia de la economía nacional con respecto a las naciones desarrolladas que controlan el sistema-mundo (Estados Unidos de América, la principal). La Ley 41 de 2007 profundiza esta dependencia y esto se ve reflejado en los países origen de las empresas que acceden a este tipo de licencia; la mayoría de ellas ubicadas en el norte global.

Gráfica N.º 1 País de origen de las empresas con licencia SEM.



Fuente: MICI (2023)

En la gráfica 1 se aprecia el predominio de las empresas norteamericanas con licencia SEM. Según las fuentes oficiales, existe 185 empresas con licencia SEM de las cuales 80 son de Estados Unidos de América y 14 de China. Reino Unido y Suiza tienen, cada uno 13, empresas, le sigue España, Suecia y Dinamarca con 9, 7 y 6, respectivamente. Francia, Taiwán y Países Bajos con 5. Corea del Sur, Singapur, Japón todas con 3 empresas. Países de América Latina como Colombia, Venezuela, Panamá y Puerto Rico tienen 2 empresas. El resto del total tienen origen diverso. De las cifras se pueden inferir que en orden de importancia Estados Unidos, Sudeste asiático y Europa son las regiones donde provienen estos capitales. También, las unidades económicas con mayor inversión en Panamá encuentran sus orígenes en estas mismas regiones.

La primera conclusión es que esta ley profundiza la dependencia de la economía panameña con respecto al norte global. Siendo Estados Unidos de América el principal país con este tipo de empresas en nuestro territorio, pero en los últimos años la presencia de empresas chinas, aunque a mucha distancia de ese país, sigue aumentando.

Gráfica N° 2 Actividades principales de las empresas con licencia SEM



Fuente: MICI 2023

Según la gráfica 2 total de 45 empresas con este tipo de licencia se dedica a la dirección o administración de operaciones (Se refiere a los servicios de planificación estratégica, desarrollo de negocios, manejo y/o adiestramiento de personal, control de operaciones y/o logística), 35 dedicadas al almacenamiento logístico, 30 a la

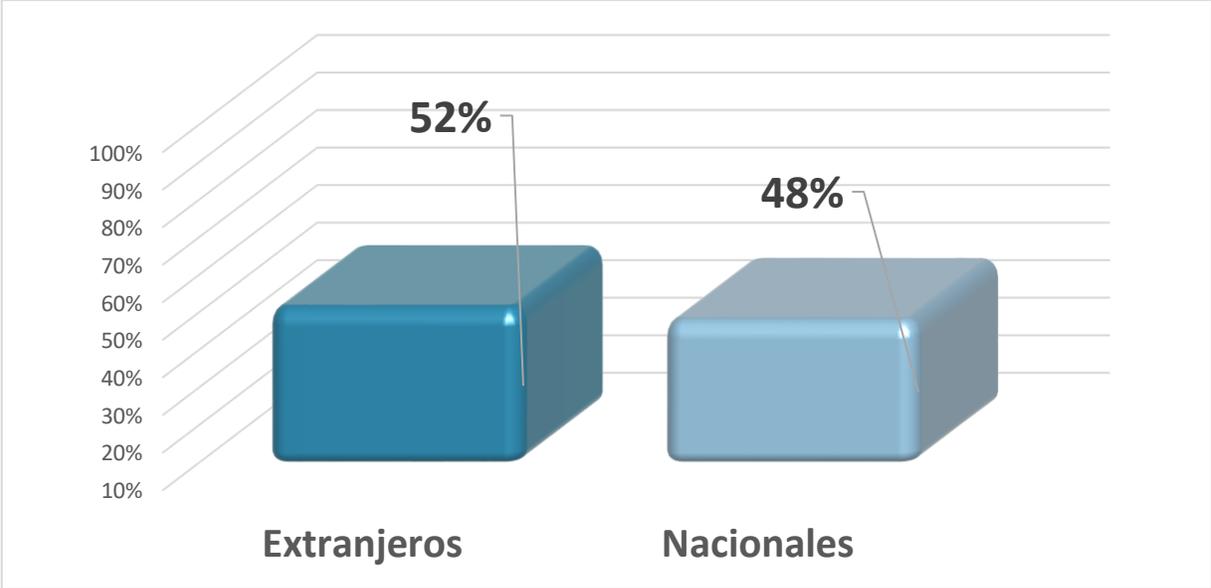
contabilidad del grupo empresarial, 26 a asistencia técnica del grupo empresarial o a clientes que hayan comprado al producto a la empresa y requiera de este servicio, 12 a asistencia técnica, financiera y/o administrativa (así como otros servicios de soporte, a empresas del mismo grupo empresarial, incluyendo, pero no limitado, los servicios de gerencia financiera, el análisis de riesgo, el análisis de crédito, la debida diligencia, el cumplimiento, la custodia y archivo de documentación, el centro de procesamiento de datos y/o documentos y servicios de tesorería corporativa, así como los préstamos entre empresas relacionadas del grupo empresarial), un total de 12 para la elaboración de planos y diseños de construcción, 12 para la asesoría en mercadeo y publicidad, 2 para el procesamiento electrónico y 1 para la investigación y desarrollo.

Se recuerda que uno de los objetivos de la ley es propiciar una transferencia de tecnología, sin embargo, las empresas donde ocurre esto con mayor rapidez son las dedicadas a la investigación y desarrollo y el procesamiento de datos digitales, precisamente las dos expresan menos cantidad en la gráfica anterior. En otras palabras, la cifra muestra que el objetivo de transferencia de tecnología se alcanza de forma muy limitada.

Uno de los motivos para la aprobación de esta ley era la generación de una mayor cantidad de empleos. Este objetivo se cumple de forma muy parcial, pues la relación entre la inversión y mano de obra empleada es muy baja en comparación con la inversión nacional. Esta relación cambia por sector económico, por ejemplo, en el primario y secundario de la economía es más alta que en el sector terciario. Aun así, considerando solo este último la inversión de empresas nacionales genera muchos

más empleos con montos menores que la inversión de empresas SEM con montos mayores.

Gráfica N.º 3 Empleos generados por las empresas con licencia SEM



Fuente: MICI 2023

Las empresas con licencia SEM generan en Panamá un total de 6 mil empleos, de los cuales un poco más de la mitad es ocupado (3100) por trabajadores extranjeros con visa SEM u otro y 2900 empleos para trabajadores nacionales. Con respecto a los trabajadores extranjeros se puede afirmar que 1300 tienen visa SEM (generalmente, personal de dirección y confianza de las empresas) y 1600 trabajadores extranjeros con otros tipos de visa. Estas cifras muestran que la empleomanía para trabajadores

nacionales es muy baja. No obstante, hay que considerar, también, el aporte de los trabajadores extranjeros a la economía nacional, al estar radicado en el territorio nacional demandas de servicios y productos que contribuyen a dinamizar la economía.

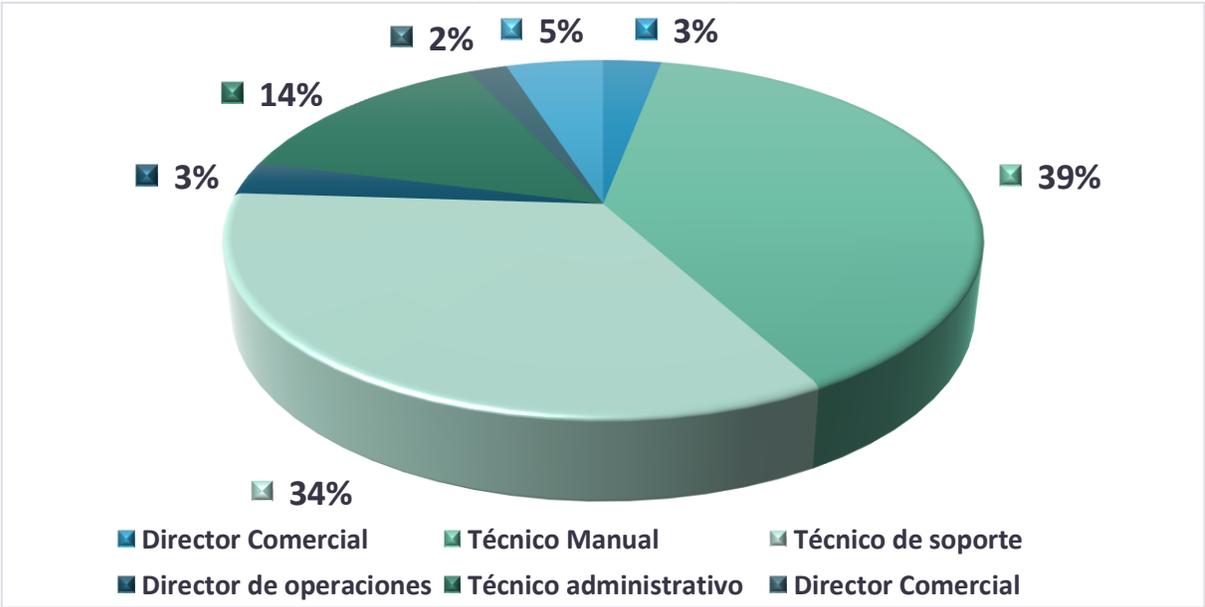
La Ley 41 de 2007 no establece prohibición para la contratación de personal extranjero bajo un estatus migratorio distinto al de SEM. Cabe destacar que el trabajador extranjero contratado bajo un estatus migratorio distinto a SEM deberá ocupar un cargo y funciones compatibles con los servicios que son permitidos por el Régimen de SEM. De igual manera este empleado no gozará de los beneficios propios de la Visa SEM, por lo cual requerirá de un permiso de trabajo para ejecutar sus actividades. Sin embargo, las cifras muestran una situación diferente, según la encuesta de la OIT, un 30% de los trabajadores extranjeros que laboran en la SEM no cuentan con permiso de trabajo

Al referirse a esta ley, Ayala afirma que esta norma se caracteriza por flexibilizar algunos aspectos como permisos laborales de extranjeros contenida en la legislación laboral vigente, aplicando criterios distintos de contratación a los técnicos o especialistas. También afirma “ninguna de estas normas a nuestro juicio, atenta contra los derechos de los trabajadores panameños, salvo la posibilidad de disminuir algunas plazas de empleo para la oferta nacional, pero no pueden ser consideradas normas salvajemente desreguladoras”. (Ayala, 2007: 223). Las cifras muestran que se

disminuyen plazas de empleos para nacionales en favor de los extranjeros (atentado con el derecho de los nacionales).

La Ley 41 del 2007 establece: “La empresa amparada con una Licencia de Sede de Empresa Multinacional podrá contratar trabajadores extranjeros de confianza para ocupar posiciones de gerentes de niveles altos y medios que requiera para su operación y por efecto de los requisitos exigidos por esta Ley cumplen con lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Trabajo para empresas cuyas transacciones se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior. Esta disposición no se aplicará a sus dependientes, quienes deberán obtener los permisos de trabajo correspondientes de acuerdo con la legislación vigente” (artículo 30).

Gráfica N.º 4. Cantidad de trabajadores por categoría de cargo.



Fuente: MICI 2023

En la gráfica N.º 4 con visa migratoria SEM hay 180 directores comerciales, 200 directores de operaciones, 140 directores comerciales, además 820 técnicos administrativos, 320 técnicos informáticos, 2315 técnicos manuales y 2025 técnicos de soporte.

El Código de Trabajo establece: “Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15 por ciento del total de los trabajadores. En ningún caso los porcentajes de salarios o asignaciones en conjunto y por categoría, podrán ser menores que los fijados en el párrafo anterior. No obstante, lo anterior, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa recomendación del ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, previa comprobación de que no se alteran los porcentajes de nacionales exigidos en este artículo, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad. Esta autorización se expedirá hasta por el término de un año, prorrogable por un máximo de cinco años. También se exceptúan del porcentaje anterior los trabajadores de confianza de empresas que en la República se dediquen exclusivamente a mantener oficinas con el fin de dirigir transacciones que

se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior, previa autorización de las autoridades de trabajo” (artículo 17).

Todo parece indicar que las cifras presentadas por el MICI no parecen respetar lo establecido en el artículo 30 de la referida ley y el artículo 17 del Código de Trabajo en detrimento de las plazas de empleos para nacionales. La Secretaría Técnica de la Comisión tiene una de sus funciones: Supervisar el cumplimiento de esta Ley por parte de las empresas con Licencias de Sede de Empresa Multinacional e imponer las sanciones administrativas o pecuniarias a las empresas con Licencias de Sede de Empresa Multinacional, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, en sus reglamentos y en normas que se dicten en su desarrollo. Ninguna de estas dos funciones está siendo ejercidas por este ente; lo mismo podría argumentarse para el MITRADEL.

En su tríptico promocional, el MICI haciendo referencia a los beneficios laborales establece la normativa reafirma la violación al artículo 17 del Código de Trabajo: “las empresas con licencia SEM podrán contratar la cantidad necesaria de personal de confianza para ocupar posiciones de gerentes de niveles altos y medios, así como el personal operativo para realizar operaciones en Panamá. Este personal extranjero estará exento de pagar impuesto sobre la renta, las cuotas de seguro social y seguro educativo”. Esto lo promocionan sobre la base de una interpretación del Decreto 6 de abril de 2023 que regula la migración laboral y deroga el Decreto

Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo 2023. En su artículo 8 establece que toda relación laboral que involucre a un migrante requerirá un permiso de trabajo emitido por MITRADEL, pero exceptuando a religiosos que realicen su misión, a inversionistas que no se encuentren bajo la subordinación de un empleador, *a trabajadores amparados por regímenes especiales y que en sus disposiciones o normativas contengan dicha excepción* y artistas. Sin embargo, la Ley 41 en su artículo 26 contempla visa de personal permanente para el trabajador extranjero (así como sus dependientes) que ocupen puestos directivos y de confianza dentro de la empresa. Crea también la visa personal temporal (de tres meses) para aquel personal extranjero que brinde servicios técnicos o de entrenamiento para la empresa con licencia SEM. Este último tipo de visa solo representa el 20% del conjunto de visas tramitada por la Secretaría Técnica.

Por otro lado, haciendo referencia a la flexibilidad laboral no se puede estar de acuerdo con el planteamiento del profesor Ayala (citados más arriba), especialmente si se analiza las fuentes secundarias que muestran una desaplicación práctica de la legislación nacional en las empresas SEM. Se volverá sobre este asunto en los apartados siguientes:

IMPACTO SOBRE LAS RELACIONES LABORALES

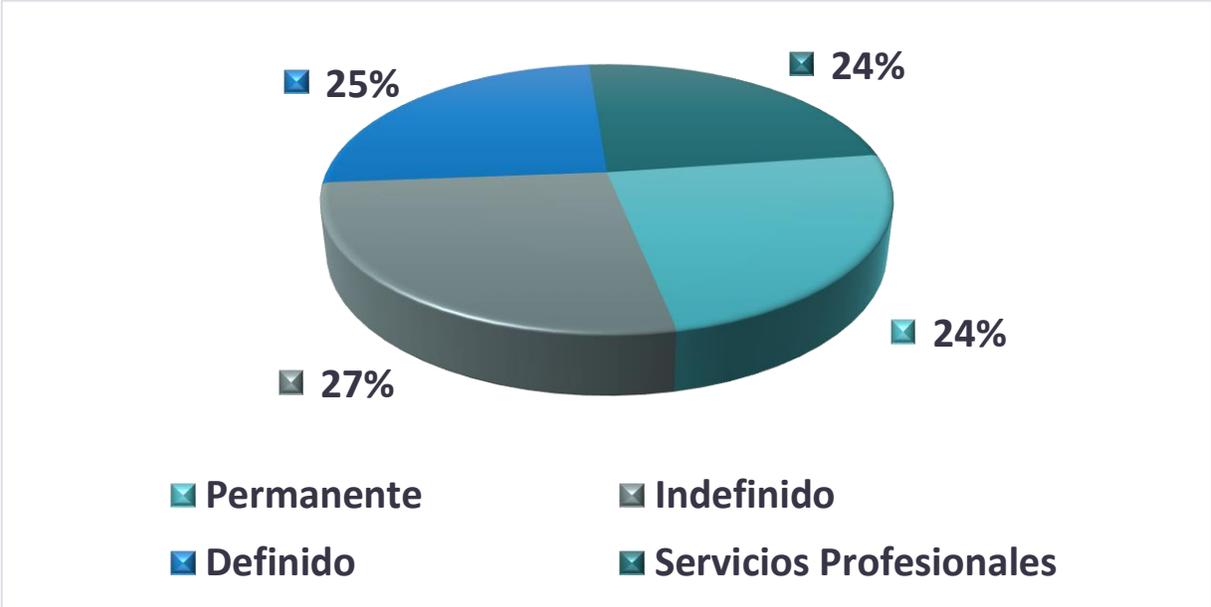
La data que se tiene para este aspecto no puede desagregarse entre trabajadores con visa SEM, extranjeros con otros tipos de visa y nacionales, pero si

muestra la existencia de prácticas flexibilizadora que muestran una complicidad silenciosa entre MITRADEL y el empleador.

Contratación atípica

El primer mecanismo detectado en las empresas SEM es una contratación atípica: un tipo frecuente en la práctica, pero no se encuentra contemplado en el Código de Trabajo.

Gráfica N.º 5. Tipo de contratación en empresas con licencia SEM



Fuente: OIT (2022)

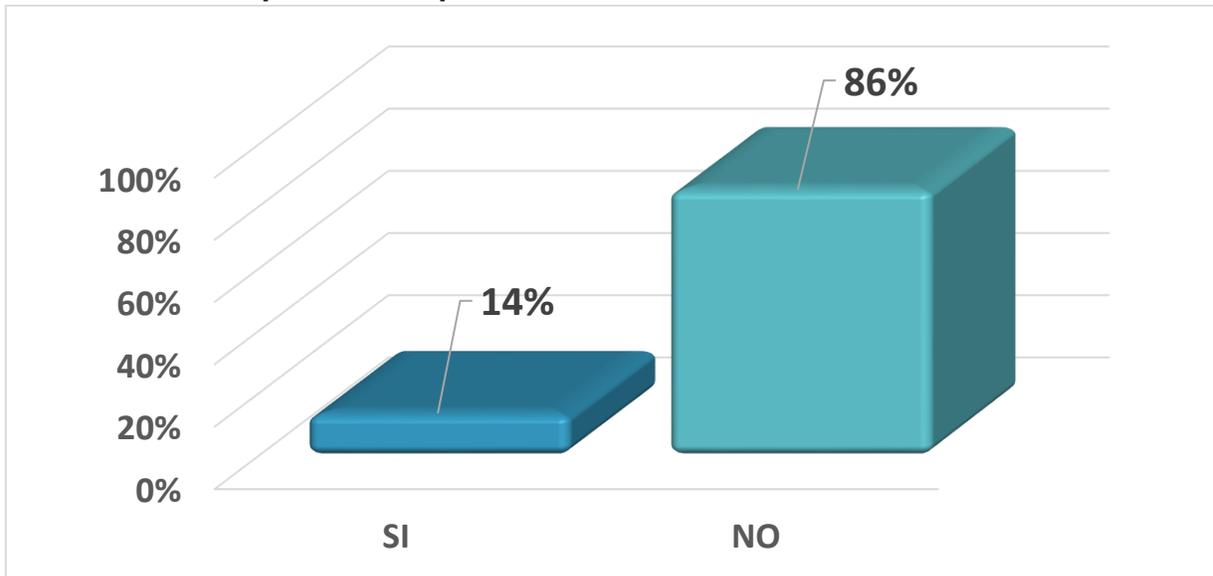
Según la OIT, un 24% de las contrataciones en las empresas con licencia SEM son permanentes, se trata de puestos de confianza y directivos, mientras que otro 25%

tienen contratación definida, 27% contratos indefinidos y un 24% servicios profesionales. Esta última contratación no existe en el Código de Trabajo y es utilizada por las empresas para esquivar el pago de ciertas prestaciones que por derecho corresponden a los trabajadores y enmascaran formas de explotación como el trabajo a destajo y la terciarización.

Prácticas de entrenamiento no pagos

Relacionado con lo anterior, está la existencia de prácticas “trading” o entrenamientos que no son pagados a los trabajadores, si bien no es generalizado, se da en algunas empresas. En la encuesta aplicada por la OIT, se muestra que los trabajadores identificaron que un total de 26 de las 185 empresas con licencia SEM, se da esta modalidad de flexibilización que afecta a trabajadores nacionales y extranjeros. El trading es una práctica que incurren de manera ilegal algunas empresas, someten a los trabajadores a entrenamientos previos al inicio de la relación laboral y que no son pagos.

Gráfica N.º 6. Empresas con prácticas de entrenamientos.

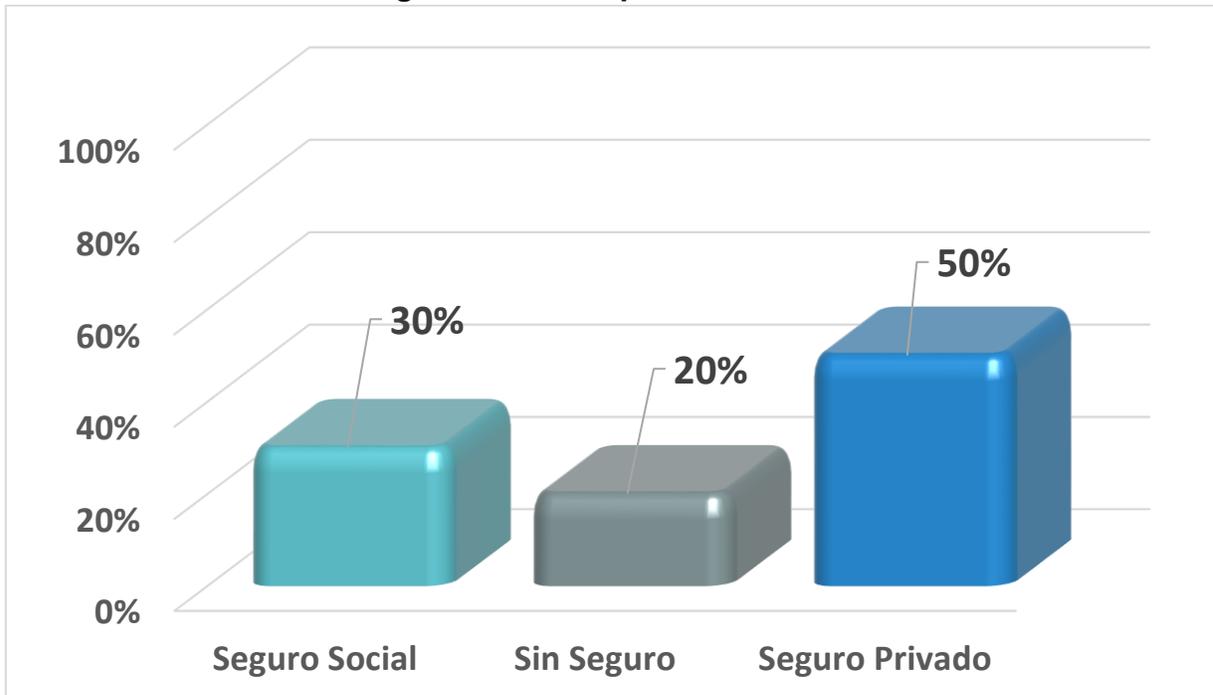


Fuente: OIT (2022)

Carente seguridad social

Un indicador de trabajo precario es la ausencia de seguridad social y seguros de cobertura médica, aunque la Ley 41 del 2007 lo establece: “En virtud de que el poseedor de una Visa de Personal Permanente o Temporal de Sede de Empresa Multinacional estará temporalmente en Panamá, a este no se aplicará lo establecido en el artículo 77 de la Ley 51 de 2005, mientras no solicite su residencia permanente en la República de Panamá. Estos extranjeros deberán contar con seguros médicos para ellos y sus dependientes. La empresa multinacional para la que trabajan será responsable por esta cobertura” (Artículo 34). Lo cierto es que algunas empresas no cumplen con este requisito, tampoco son objeto de sanción según lo estipulado.

Gráfica N.º 7. Acceso a seguro en las empresas con licencia SEM



Fuente: OIT (2022)

Un total de 20% de los trabajadores no cuentan con seguro médico, un 30% con acceso al seguro social y 50% con cobertura de seguro privado. En el primer caso, es una violación a los derechos de esos trabajadores y un cumplimiento del artículo 34 que demanda de una mayor fiscalización de la Secretaría Técnica de la Comisión de Licencia de Sedes de Empresas Multinacionales y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social.

EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY 41 del 2007 SOBRE EL TRABAJO Y OTROS ASPECTOS

- Los motivos para la creación de esta ley son tres: generación de empleos, captar inversión extranjera y transferencia de tecnología. Los logros en estos tres aspectos son tímidos; en primer lugar, las cifras muestran que la relación entre inversión de las empresas SEM y empleos generados es mucho más baja en comparación con la relación a la inversión nacional. Esto se demuestra en su baja generación de empleos: alrededor de unos 6 mil.
- Con respecto a la captación de la inversión extranjera esta aumentó desde el 2007 hasta el presente y Panamá se ubica como el primer país receptor de inversión extranjera en América Central. Sin embargo, un efecto negativo, ha sido la profundización de las relaciones de dependencia con respecto a Estados Unidos de América.
- Las ramas que más transfieren tecnología son la investigación y el desarrollo, así como el desarrollo de software y procesos digitales, pero aún la inversión extranjera con licencia SEM en estas ramas son muy pocas. La mayor parte de la inversión se realiza en el área de servicios y logística.
- La generación de empleos dentro de las empresas SEM beneficia en gran medida a la mano de obra extranjera que poseen visa SEM o cualquier otro régimen migratorio. Una proporción importante de las plazas de empleos son ocupados por ellos.

- Existen medidas flexibilizadoras de la mano de obra, la existencia de prácticas fuera del marco de ley que requieren fiscalización e intervención del MITRADEL como de la Secretaría Técnica. La existencia de la práctica de entrenamientos no pagos, el trabajo a destajo y la contratación bajo el servicio profesionales son mecanismos flexibilizadores de la mano de obra que ocurre bajo la complicidad silenciosa de los entes reguladores y los empleadores.

CONCLUSIÓN

El modelo de desarrollo panameño se basa en la explotación de las ventajas comparativas de nuestra posición geográfica y concentra su dinámica en la llamada zona de tránsito donde crea un conjunto de artefactos para facilitar la circulación de capitales a escala global (Zona Libre, Centro Financiero, Canal, Puertos, etc.) que demandan de una mano de obra que se inserta en el sector servicio. Para modernizar y adaptar el modelo a la nueva dinámica que impone una globalización neoliberal, se incentivan un conjunto de iniciativas cuyos objetivos es hacer más competitiva a la economía panameña dentro de la división internacional del trabajo.

Una de estas iniciativas es la Ley 41 del 2007 cuyo objetivo es captar inversión extranjera que permitiera generar empleos, captar tecnología e imitar procesos de innovación. La normativa creó un régimen fiscal, un régimen migratorio y brindó una serie de beneficios a las compañías trasnacionales. Sin embargo, después de 15 años de aplicación, y de varias modificaciones, todavía el Ministerio de Comercio e Industria no cuenta con diagnóstico sobre las consecuencias concretas (beneficios/perjuicios) concretos que traído esta iniciativa.

En la década de 1980, debido a la crisis capitalista mundial generada desde la década anterior, se recurre a las recetas de orden neoliberal para frenar la caída de la tasa de ganancia del capital. Los organismos internacionales ponen como requisito a los países subdesarrollado implementarlas. Estas consistieron en una

serie de privatizaciones de los activos estatales, además de la modificación de los códigos laborales. Los resultados fueron la eliminación de algunas conquistas adquiridas por el movimiento obrero organizado y un deterioro de las condiciones en las que se producía el trabajo: precarización, flexibilización y el resurgimiento de formas de explotación laboral que se creían superadas (el trabajo a destajo, servidumbre, etc.). En Panamá comenzaron a aplicarse las recetas del Consenso de Washington durante la década de 1980 y el restablecimiento de la democracia vino acompañada de medidas de fuertes ajustes para abaratar los factores de producción, por supuesto entre ellos la mano de obra. Se realizaron las grandes reformas al código laboral durante estas épocas, por supuesto, con fuerte oposición del movimiento sindical. La ley 44 se propone en un contexto de dos décadas de reformas neoliberales. En su formulación hay poco referido a las relaciones laborales y de aquí surge la necesidad de escudriñar el impacto de estas sobre los trabajadores.

Los datos recopilados parecen surgir algunas consecuencias de la formulación de esta ley sobre la economía y las condiciones de los trabajadores. Sobre lo primero, resalta la profundización de las relaciones de dependencia de la economía panameña con respecto a los países del norte global. La presencia de empresas transnacionales norteamericana y de sus filiales representa a más del 60% de los capitales que atrae esta ley. Sin embargo, la presencia de empresas chinas está aumentando y esto guarda relación con las políticas de expansionista de la potencia asiática cuyos capitales tratan de atravesar las economías

latinoamericanas y con la configuración de una nueva geopolítica que está trasladando el centro neurálgico del capitalismo de occidente a oriente.

Dos de los principales objetivos que persigue la Ley 41 del 2007 son la transferencia de tecnología y generación de empleos y ambos se alcanzan de forma limitada. Referido al primero, hay aún pocas empresas dedicadas a la investigación y desarrollo y al procesamiento de datos digitales que son las unidades económicas que transfieren tecnología. La mayor parte se dedica a actividades tradicionales en el área de logística, administración y servicios contables. Con respecto al segundo, después de varios años de aplicación hay un total de casi 6 mil empleos con una inversión de 1.2 billones de dólares. La relación entre inversión y la cantidad de empleos generadas es baja. Por ejemplo, la OIT establece que una inversión nacional de 1.2 billones generaría 15 mil empleos.

Las plazas de empleos generadas en las empresas con licencia SEM, el 50% son ocupadas por trabajadores extranjeros con visas migratorias SEM u otro tipo, mucha de la contratación del personal se realiza fuera de los esquemas normativos; hay trabajadores que no cuentan con permisos laborales correspondientes. Esto ocurre por interpretación errónea de la Ley 41 que establece que: “La empresa amparada con una Licencia de Sede de Empresa Multinacional podrá contratar trabajadores extranjeros de confianza para ocupar posiciones de *gerentes de niveles altos y medios* que requiera para su operación y por efecto de los requisitos

exigidos por esta Ley cumplen con lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Trabajo para empresas cuyas transacciones se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior. Esta disposición no se aplicará a sus dependientes, quienes deberán obtener los permisos de trabajo correspondientes de acuerdo con la legislación vigente” El artículo establece que la contratación de extranjeros es para puestos de gerentes medios y altos, lo que ocurre en la práctica es que cargos que no implican gerencia son ocupados con personal extranjeros beneficiados con este tipo de visa.

Hay algunos indicadores que muestran condiciones precarización de las relaciones laborales: la existencia de prácticas de entrenamientos no pago, la contratación por servicios profesionales que realizan algunas empresas y vulnera algunas prestaciones y derecho de los trabajadores y la ausencia de seguridad social. Con respecto a esta última, la Ley 41 del 2007 presenta una noción minimista reduciéndola a la cobertura médica.

RECOMENDACIONES

Una modificación a la Ley 41 de 2007, sobre todo en el artículo 30 que establece que las empresas con licencia SEM podrán contratar personal extranjero de confianza para cargos de gerencia altos y medios. Se requiere establecer con precisión que se exceptúan los cargos que no son de naturaleza gerencial y respetando el artículo 17 del Código de Trabajo de la República de Panamá.

Mayor fiscalización de parte de la Secretaría Técnica de la Comisión de Licencia en torno al cumplimiento de la normativa por parte de la empresa. Resulta sorprendente que después de casi 15 años de aplicación de la normativa, no se cuenta con un sistema de información que permita dar seguimiento al impacto en lo económico, lo social y laboral de esta ley, además de determinar en qué medida se alcanzaron los objetivos. El MICI aún no conoce cuál es el aporte real y no sistematiza información básica que las empresas entregan en sus informes cada año.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, C (2017). Concepto y evolución del derecho al trabajo en Panamá. Panamá: Barrios y Barrios, 268 p.

Ayala, C (2017). Vigencia y transformación del derecho al trabajo en el siglo XXI. Panamá: Barrios y Barrios, 484

Beluche, O. (2009). "Reseña histórica de las reformas neoliberales a la legislación laboral panameña (1971-2004)". *Tareas*, 133, 23-45.

Bittencourt, G. & Domingo, R. (2001). "El caso uruguayo", en Chudnovsky, D. (coord.) (2001). El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR, Siglo XXI, Buenos Aires.

Bittencourt, G. & R. Domingo (2006). "Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000)", en Laplane, M. (coord.) (2006). El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?, Siglo XXI, Iberoamericana, Red MERCOSUR, Buenos Aires.

Bittencourt, G.; Carracelas, G.; Doneschi, A. & Reig, N. (2009). "Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en Uruguay", DT No. 27/09, ECON, FCS, UdelAR.

Blomstrom, M. & Kokko, A. (1998). "The impact of foreign investment on host countries: a review of the empirical evidence", *Working Paper* nº 1745, World Bank Policy Research.

- Borón, A (2019). *La sociedad civil del diluvio neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bouzas, O. J. A., & Reyes, G. G. (2017). *Derecho colectivo y procesal del trabajo (2a. ed.)*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid.
- Capón Filas, R. (1998). *Derecho del trabajo*. Buenos Aires: Librería Editora Platense S.R.L.
- Carballo, C (1999). El derecho del trabajo frente a la globalización: ¿La estrategia del Job?. *Publicaciones Jurídicas Venezolanas*, Caracas, No. 113, 1-17
- Castillero. A (2004). Los grupos de poder en la colonia, *Tareas*, No. 116, pp. 5-22
- Castillero. A (2005). Ciclos y coyunturas en la economía panameña, *Tareas* No.119, pp. 5-30.
- Castillo, D. (2020). *Panamá: Modelo dual y excluyente*. México: Puerta Abierta.
- Castillo, M. (2003). *El Estado neoliberal: deuda, desigualdad y pobreza*. Panamá: CEASPA. <https://www.socialwatch.org/es/book/export/html/10320>
- Chomsky, N. (2015). *Los dilemas de la dominación*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613081758/2chom.pdf>
- Chomsky, N. (2015). *Los dilemas de la dominación*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613081758/2chom.pdf>

Chudnovsky, D. & López, A. (2006). "Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR", en Berlinski, J. (coords.) (2006). 15 Años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras, *Red MERCOSUR*, No. 8, Montevideo.

Ciudad, Adolfo (2002) "Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000" en Oficina Internacional del trabajo, OIT No. 147, Ginebra, Suiza.

Collado, V (1978). El derecho laboral en Panamá (Evolución histórica). Panamá: FITCM.

De la Garza, Enrique (2003) "NAFTA, manufactura y trabajo" en *NAFTA y MERCOSUR*:

Dumenil, G (2007). Una teoría marxista del neoliberalismo. <https://rebellion.org/docs/114472.pdf> *El derecho del trabajo y los colectivos vulnerables: Un estudio desde las dos orillas.* (2017). Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

González, E. (2013). *Análisis a las disposiciones de la ley 41 de 2007*, que regula el establecimiento y operación de sedes de empresas multinacionales (Tesis de maestría). Universidad de Panamá.

Harvey, D. (2008). El nuevo imperialismo: La Acumulación por desposesión.

Hinkelammert, F (2005): "La universidad frente a la globalización", Polis. Revista Latinoamericana, Caracas; No. 11, 1-9

Jované, J. (2011). Panamá: Acumulación por desposesión, *Tareas*, 147, 35-46.

Kabat, M. (2019). ¿Qué es la flexibilidad laboral?. Buenos Aires: Ediciones R y R, 134p

Kurczyn, V. P., Reynoso, C. C., & Sánchez-Castañeda, A. (2004). *Derecho laboral globalizado*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

Lascurain, M& López, J. (2013) Retos y oportunidades de la globalización económica. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 9 (7), 9- 34.

Méndez, C. J. R. (2009). *Derecho laboral: Un enfoque práctico*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

MITRADEL. (2019). Inserción Laboral. Dirección de Empleo. Departamento de Estadística.

Montoya, C. (2008) La inversión extranjera como determinante del desarrollo en América Latina, *Revista Ciencias Estratégicas*, 14, (15), 21-31

Murgas Torraza, R. (2003). “Evolución del derecho laboral panameño durante la época republicana”. En Órgano Judicial de la República de Panamá. *Perspectiva histórica sobre la justicia panameña en su primer centenario 1903-2003*, 161-207, Órgano Judicial

OIT (2008). *Panorama laboral de América Latina*. Lima: OIT

OIT (2016) “Panorama laboral en América Latina y el Caribe” Oficina Internacional del *procesos de apertura económica y trabajo*,

Sánchez-Castañeda, A. (2006). *Las transformaciones del derecho del trabajo*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

SELA (2002) Panorama de las inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe, (Venezuela).

Sotelo, Adrián (2001) “La gestión del trabajo flexible en la mundialización del capital” en Revista Aportes, Facultad de Economía BUAP, Año, VII, No.21, México.

Sousa, B. (2008). “Nuestra América: Hegemonía y contrahegemonía en el siglo XXI”. *Tareas*, 128, 5-52

Sousa, B. (2008). Nuestra América: Hegemonía y contrahegemonía en el siglo XXI. *Tareas*, 128, 5-52

UDELAS (2019). *Situación del empleo en Panamá*. Segundo informe. UDELAS: Panamá.

CÓDIGO Y LEYES

Código de Trabajo (1972). (Quinta edición). Ministerio de Trabajo.

<https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2016/12/c%C3%B3digo-detrabajo.pdf>

Constitución Política de Panamá (1946). (Quinta edición) Asamblea General

Constitución Política de Panamá (1972). (Quinta edición) Asamblea General

Convenio 98. El derecho a la sindicalización y de negociación colectiva OIT. (11 de julio de 1949).

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL
CODE:C098

Decreto Ejecutivo 241 de 2020. Que reforma el Decreto Ejecutivo No. 28 del 17 de abril de 2009. Por el cual se reglamenta la Ley 41 de 24 de agosto de 2007, que crea

el régimen especial para el establecimiento y la operación de Sedes de Empresas Multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales dicta otras disposiciones. 16 de septiembre 2020. Gaceta Oficial. No. 29114-A.

Decreto Ejecutivo 28 de 2009. "Por el cual se reglamenta la Ley 41 de 24 de agosto de 2007, que crea el Régimen Especial para el Establecimiento y la Operación de Sedes de Empresas Multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales dicta otras disposiciones". 27 de marzo 2009. Gaceta Oficial. No. 26263

Decreto Ejecutivo 39 de 2009. "Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo No. 28 de 27 de marzo de 2009 que reglamenta la Ley 41 de 24 de agosto de 2007, que crea el Régimen Especial para el Establecimiento y la Operación de Sedes de Empresas Multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales y dicta otras disposiciones". 13 de mayo 2009. Gaceta Oficial No. 26281.

Decreto Ejecutivo 9 de 2013. "Que adiciona actividades a las inversiones amparadas por la Ley 54 del 22 de julio de 1998. Por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones. 9 de abril 2013. Gaceta Oficial. No. 27263

Decreto Ejecutivo No. 28 de 2009. Por el cual se reglamenta la Ley 41 de 24 de agosto de 2007, que crea el régimen especial para el establecimiento y la operación de Sedes de Empresas Multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales dicta otras disposiciones. 17 de abril de 2009. Gaceta Oficial No. 26263.

Ley 241 de 2007. Que crea el régimen especial para el establecimiento y la operación de Sede de Empresas Multinacionales y dicta otras disposiciones. 27 de agosto del 2007. Gaceta Oficial No. 25864

Ley 45 de 2007. Que reforma Ley 41 del 2007, que crea el régimen especial para el establecimiento y la operación de Sede de Empresas Multinacionales y dicta otras disposiciones. 10 de agosto de 2012. Gaceta Oficial No. 27097.

Ley 57 de 2018. Que reforma Ley 41 del 2007, que crea el régimen especial para el establecimiento y la operación de Sede de Empresas Multinacionales y dicta otras disposiciones. 25 de octubre del 2018. Gaceta Oficial No. 28641

ANEXOS