

Neoliberalismo, globalización y legislación social: un debate vigente para el Puerto Rico del Siglo 21

Alejandro Torres Rivera*

Hace casi dos años que se reunió la Primera Cumbre Social en Puerto Rico. Su convocatoria, desde lo que se ha denominado en Puerto Rico como “sociedad civil”, fue un intento de proveer una respuesta adecuada multisectorial a los difíciles y graves problemas que enfrenta Puerto Rico y que impactan con mayor crudeza aquellos sectores más desventajados y la vez mayoritarios en el país. La Cumbre Social de 2000 fue en lo fundamental una propuesta crítica alterna que emergió desde las instancias sindicales, sociales, ambientales, religiosas, académicas, al derrotero adoptado por el Gobierno mediante la adopción de una política pública de corte neoliberal dirigida a promover la competitividad de nuestro mercado frente a otras economías regionales y globales.

De acuerdo con Héctor J. Figueroa¹, el neoliberalismo constituye:

... el conjunto de políticas económicas cuya principal premisa es que la intervención del Estado en la economía capitalista debe limitarse a facilitar la acumulación privada, mantener la estabilidad económica (por ejemplo, contener la inflación) y promover la libre competencia. En la práctica, el modelo neoliberal se sirve de la intervención estatal para obtener resultados económicos que no son posibles de alcanzar mediante el ‘mercado libre’(por ejemplo, el control de la actividad sindical o la atracción de la inversión privada.)

1. *El Modelo Neoliberal y su Impacto en las Relaciones Industriales en Estados Unidos*. Ensayo que figura en la antología editada por Manfred Wannöfel bajo el título “Ruptura en las relaciones laborales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Mexico, Paraguay”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1995, págs. 187-209.

Indica Figueroa que las medidas neoliberales comienzan a ser introducidas en Estados Unidos a finales de la década de 1970, “cuando la crisis económica adquirió la forma de altos niveles de desocupación, inflación y un marcado deterioro internacional de la economía norteamericana”. En esos momentos, Puerto Rico hacía frente a la crisis económica desatada como resultado del colapso en la industria petroquímica a raíz del embargo decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la explosión social provocada como resultado del impacto económico provocado por el alza de los precios del petróleo.

En aquel momento, una de las medidas adoptadas por el Gobierno de Puerto Rico para paliar la crisis fue el aumento en la dependencia de las transferencias económicas provenientes del Gobierno Federal. Así, entre 1975 y 1989, dichas transferencias aumentaron de \$1,952.9 millones a \$5,104.8 millones². En el 1995, las transferencias federales a Puerto Rico representaban el 22% de cada dólar gastado en el país.³ El segundo asidero del Gobierno lo constituyó el incremento acelerado en la nómina del sector gubernamental. Así, mientras que en 1965 el total del empleo en el sector público apenas alcanzaba 87 mil empleos, lo que equivalía a un 12.6 de la fuerza de trabajo en el país, ya en 1990 había ascendido su número a 297 mil, lo que equivalía a un 33% de la fuerza de trabajo activa en Puerto Rico.⁴ Mientras en 1960 se estimaba que la participación del sector privado en el ingreso personal del país era de 74.09%, del Gobierno de Puerto Rico un 14.34% y del Gobierno Federal de 11.75%, para 1990 la del sector privado se había reducido a 56.62%, la del Gobierno de Puerto Rico había aumentado a 19.0% y la del Gobierno Federal a 24.29%.⁵

El tercer polo de desarrollo lo constituyó el incremento en la deuda pública como base de financiamiento para el desarrollo de obras de infraestructura e incentivación del empleo del sector privado. Datos ofrecidos por el Banco

2. Informe Económico al Gobernador elaborado por la Junta de Planificación para los años 1975 y 1989.

3. Juan Lara, *Situación actual de la Economía de Puerto Rico*, publicación preparada para el seminario “Hacia un modelo de justicia social en la República”, celebrado el 16 de marzo de 1996 por el Congreso Nacional Hostosiano en el Ateneo Puertorriqueño.

4. Informe Económico al Gobernador elaborado por la Junta de Planificación para los años 1965 y 1995.

5. James Dietz, *Historia Económica de Puerto Rico*, Ediciones Huracán, Río Piedras, Puerto Rico, 1989.

Gubernamental de Fomento en “<http://fortaleza.govpr.org/gobierno>” y que figuran en un trabajo que publicáramos en 1999 en la Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico,⁶ indican lo siguiente:

Durante estos años, el Gobierno de Puerto Rico asumió un rol muy activo desde el punto de vista del desarrollo de obras de infraestructura, lo que llevó a que la deuda pública se elevara sustancialmente. Mientras que para el año 1972 ésta ascendía a \$2,545.9 millones, en el 1975 había aumentado a \$5,299.7, llegando en 1990 a \$12,564.7; en 1994 a \$15,300 millones y en 1998 a \$22,300 millones.

En un ensayo publicado recientemente, Mario L. Fernández Font⁷ nos dice lo siguiente:

Ese primer gran *shock* petrolero no se debió en la realidad a factores económicos ni tecnológicos directos, ni tampoco a una supuesta escasez o agotamiento de las reservas del producto, sino que fue, ante todo, una respuesta de esas naciones [en referencia a los países productores de petróleo dentro de la OPEP] frente a determinadas acciones militares y de política económica de Estados Unidos y de otras potencias, lo cual creó una verdadera conmoción en la economía mundial, afectando, tanto a las naciones altamente desarrolladas de Europa, Japón y Estados Unidos, como a los países subdesarrollados no productores de petróleo. En 1979 se vuelve a producir

6. Alejandro Torres Rivera, *Los retos de la clase obrera puertorriqueña ante la ofensiva patronal neoliberal: apuntes para una discusión urgente*, Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Vol. 33, Núm.3, 1999, (págs. 339-376). Véase también el estudio preparado por el Consejo Asesor Económico del Gobernador, publicado en enero de 1989 titulado *Estrategia Para el Desarrollo Económico de Puerto Rico: Hacia la Segunda Transformación Económica*.

7. Mario L. Fernández Font, *Desarrollo Tecnológico, Competitividad y Ajuste Neoliberal. Algunas Tendencias Mundiales en los últimos 20 años*, publicado en la antología titulada “Economía Mundial: los últimos 20 años” Colección Economía, Revista de Ciencias Sociales, La Habana, 2002, (págs. 31-54).

un segundo *shock* petrolero que impacta nuevamente la economía mundial.

En ese momento se trataron de encontrar distintas explicaciones a los procesos que estaban ocurriendo. Una de éstas, que ganaría gran fuerza en los años siguientes, era que la pérdida relativa de eficiencia, tanto en el caso de la economía norteamericana, como de algunas naciones europeas, se debía a la excesiva regulación gubernamental, a las rigideces estatales y a las faltas cometidas por los gobiernos en su política económica y monetaria.

A falta de otros culpables, se arremetió contra las doctrinas keynesianas que habían guiado la economía capitalista mundial después de la gran guerra [en referencia a la Primera Guerra Mundial], promoviendo una función central del Estado en los procesos de regulación económica y una política dirigida hacia un mayor equilibrio y control monetario.

Esas corrientes que emergieron en el pensamiento de importantes académicos de Occidente, así como las acciones que en ese sentido desplegaron los principales dirigentes políticos del mundo de ese momento, entre ellos Ronald Reagan y Margaret Thatcher, abrieron el camino a la reinstalación y radiación de la vieja ideología liberal, esta vez rebautizada como ‘neoliberal’, y adoptada como política oficial de los organismos económicos y financieros internacionales surgidos de Bretton Woods,⁸ en especial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y seguida posteriormente por la inmensa mayoría de los gobiernos de las naciones subdesarrolladas, en especial en América Latina.

8. El autor hace referencia al Acuerdo Bretton-Woods de 1945 mediante el cual se reglamentaban los flujos monetarios y financieros internacionales descansando en un patrón fijo basado en la paridad del oro y que en 1971 Estados Unidos decidiera unilateralmente romper.

El efecto de la implantación de las políticas neoliberales en Puerto Rico y su impacto en la legislación social

La adopción del modelo neoliberal por parte del Gobierno de Puerto Rico tenía entonces un fuerte obstáculo. Desde los años que preceden el desarrollo de la Operación Manos a la Obra en Puerto Rico⁹, venía adoptándose la estructura legal necesaria que propulsara un nuevo modelo de desarrollo. Se trataba de un modelo basado en un nuevo enfoque jurídico que respondiera a la atención del interés colectivo y no meramente al interés particular de los ciudadanos. De acuerdo con el mismo, el Estado asumiría responsabilidades concretas en la reglamentación de áreas esenciales al desarrollo de nuestro pueblo en esferas tales como: el contrato de trabajo; la organización de los trabajadores en sindicatos; la definición de derechos y libertades ciudadanas; la jornada de trabajo y el salario mínimo; la protección de la mujer en el trabajo; la protección y el empleo de menores; la protección de la salud y la vida de los trabajadores en sus centros de trabajo; el empleo de trabajadores en obras públicas y el Gobierno; la protección de los maestros en los establecimientos educativos; la seguridad social; la legislación de precios; el desarrollo del modelo cooperativo; la legislación sobre la tenencia de tierras y los derechos de expropiación del Estado; la protección de la pequeña propiedad; la construcción de viviendas y eliminación de arrabales; la reglamentación de los alquileres y la fijación de los derechos de los inquilinos; la reglamentación de los procesos de desahucio; la promoción del bienestar económico y social; el fomento de la cultura y la instrucción pública; y la planificación y fomento industrial, entre otras.

Vicente Géigel Polanco, genio intelectual responsable, en gran medida, de la adopción a nivel oficial de esta nueva visión, describe este conjunto de leyes y medidas como parte de lo que describió “Legislación Social”. En la edición de 1944 de su obra *Legislación Social de Puerto Rico*¹⁰, en el ensayo introductorio a dicha compilación, indica lo siguiente:

9. De acuerdo con Dietz, *Op. Cit.* “...la legislación clave para el desarrollo económico se aprobó durante la sesión regular de 1942. La misma establecía la Compañía de Fomento, que inició operaciones en 1942, y un Banco de Fomento, que comenzó a operar en diciembre de 1943”.

10. *Vicente Géigel Polanco, Bases, Naturaleza y Caracteres de la Legislación Social*, publicada en “Legislación Social de Puerto Rico”, edición de 1944, publicada por el Negociado de Publicaciones y Educación Obrera del Departamento del Trabajo de Puerto Rico.

Frente al derecho histórico-rígido y formal, de claro entronque individualista, penetrado hasta la médula por el régimen económico de la propiedad privada y enderezado a preservar el orden social existente- se está afirmando en nuestro tiempo un nuevo derecho, eminentemente tutelar, de cimero contenido ético, fundado en principios de justicia social, encaminado a procurar el mayor bienestar colectivo y postulado sobre la base de la intervención del Estado en la economía mundial.

El nuevo derecho nace de las realidades históricas de nuestra época, y viene a llenar las necesidades históricas imperativas de la convivencia social. Respondiendo a un objetivo específico de mejoramiento colectivo, propone un orden social de más justicieros alcances; normas de más alta calidad de vida y de trabajo, seguridad económica, aprovechamiento de la industria y de los recursos naturales para llenar las necesidades humanas, equitativa distribución de los beneficios de la riqueza, democrático disfrute de todos los bienes de la civilización, igualdad de oportunidades, goce de las libertades esenciales.

Al llevar esta definición general al mundo del trabajo y sus actores principales, es decir la clase trabajadora, Géigel señalaba que la legislación social constituía “el conjunto de leyes, instituciones, actividades, programas de gobierno y principios destinados a establecer un régimen de justicia social a través de la intervención del Estado en la economía nacional, del mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y de medidas para garantizar el disfrute de la libertad y el progreso general del pueblo”.

Para Géigel Polanco, la implantación de la legislación en el plano del trabajo equivalía a la eliminación de la “explotación y el privilegio” y el fundamento desde el cual podría erigirse “una estructura jurídica que haga factible la democracia como calidad de vida y de gobierno”

¿Qué sucedió en el desarrollo de nuestras instituciones y de nuestro Gobierno que justificó en el pasado reciente o justifica hoy lanzar por la borda tan importantes principios éticos, jurídicos, filosóficos y económicos? ¿Por qué el Estado tiene que abandonar su papel reglamentador y fiscalizador en la actividad económica, en la reglamentación de las empresas, en las relaciones obrero-

patronales, en el uso y distribución de la riqueza, en los beneficios a los cuales debe tener acceso el trabajador, o en el desarrollo de los servicios públicos o las operaciones del comercio nacional o internacional, si a través de una intervención balanceada es posible mejorar las condiciones materiales de vida de nuestro pueblo?

¿Por qué el Estado debe reducir, en aras de la intervención de la empresa privada, su intervención y responsabilidad en la satisfacción de los servicios de vivienda, salubridad, seguridad económica, asistencia social, cooperación y alimentación de los sectores con limitaciones económicas y materiales? ¿Por qué el Estado debe limitar su intervención en la economía a ser un mero facilitador del desarrollo de la propiedad privada y no puede convertirse en una instancia reglamentadora y fiscalizadora de las actuaciones económicas del sector privado?

Precisamente, la lección que nos proporciona la experiencia de más de una década en el desarrollo de medidas de naturaleza neoliberal en el mundo, y por ende, en Puerto Rico, ha sido que el neoliberalismo no ha resuelto los graves problemas que confronta la economía capitalista de frente a las grandes masas empobrecidas y pauperizadas. Por sólo mencionar algunos datos, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, en los pasados años en Asia Oriental, en particular a raíz de la reciente crisis económica experimentada por algunos países de dicha región, el número de desempleados aumentó de 140 millones a 150 en 1998. A nivel global, encontramos que entre un 25% y un 30% de toda la fuerza de trabajo disponible en el mundo se encuentra subempleada. En los países subdesarrollados, las tasas de desempleo juvenil rebasan a menudo el 30%.

En el renglón de la alimentación, datos que ofrece la FAO revelan que entre 1987 y 1998 dos de cada cinco niños en el mundo subdesarrollado sufrían de retraso en el crecimiento, uno de cada tres bajo peso para sus edades y uno de cada diez bajo peso para sus estaturas. En la educación, con una población total estimada en el mundo en que convivimos de 6,500 millones de habitantes, existen 840 millones de adultos analfabetas. En una situación similar se encuentran, además, 130 millones de niños en los países en vías de desarrollo.

Vivimos hoy un mundo capaz de derrochar inmensas riquezas en bienes y en privilegios para unos cuantos, mientras cada año, en el llamado Tercer Mundo del cual nos resistimos a ser incluidos, mueren 2.2 millones de niños y niñas sencillamente por diarrea. De los 190 millones de niños y niñas que viven en América Latina y el Caribe, casi medio millón mueren antes de cumplir los cinco años por enfermedades que podrían ser atendidas mediante cuidado médico adecuado si sus países invirtieran en el área de la salud al menos una fracción de lo

que invierten en el pago de la deuda pública a los organismos monetarios y financieros internacionales.¹¹

Por no agotarles con cifras y datos que diariamente encontramos en la prensa del país, dentro de nuestro contexto particular, a pesar de las políticas neoliberales adoptadas desde hace más de una década¹², la realidad es que el neoliberalismo en Puerto Rico no ha resuelto ninguno de los problemas urgentes del país. Todo lo contrario, ha agudizado muchos de ellos.

El cambio de un modelo de desarrollo económico que tuviera como marco aquella visión establecida por Géigel Polanco, en referencia a la legislación social, por uno basado en la adopción de medidas de carácter neoliberal, tuvo como pivote histórico la tendencia hacia la privatización de los servicios públicos, la llamada “desreglamentación”¹³ de la actividad económica del sector privado por

11. Un detalle mayor sobre las consecuencias de la adopción de las políticas neoliberales en el mundo lo encontramos en el ensayo escrito por Blanca Muster Infante titulado *El Impacto Social de la Globalización*, también publicado en la antología citada “Economía Mundial. Los últimos 20 años”, *Op. Cit.*, págs. 245-59.

12. Hemos indicado en el pasado e insistimos hoy que el análisis para la implantación de políticas de corte neoliberal en Puerto Rico comenzaron a ser estudiadas y discutidas hacia finales de la década de 1970 bajo la administración del entonces Gobernador Carlos Romero Barceló a través del Consejo Asesor del Gobernador Sobre Política Laboral. Aquellos estudios dirigidos a levantar los datos necesarios en para establecer un enfoque diferenciado de la política pública en Puerto Rico y donde se abordaron los diferentes escenarios dentro de los cuales el país podría estas desenvolviéndose, fueron a su vez abordados por el sector privado como parte de la elaboración de una “planificación estratégica” que culminó eventualmente en 1987 durante la administración de Rafael Hernández Colón con el Informe del Consejo Asesor Económico del Gobernador titulado *Estrategia Para el Desarrollo Económico de Puerto Rico: Hacia la Segunda Transformación Económica*. A este Informe le seguirían luego, los emitidos por el Consejo de Planificación Estratégica del Sector Privado en septiembre de 1988 y otro en mayo de 1989, bajo los títulos *Privatización de los Servicios Públicos (Fase I)* el primero y el segundo, *Estudio de Privatización (Fase 2) Informe Final*.

13. El término en sí mismo es una mera imagen retórica. Si bien promueve la llamada desreglamentación de la actividad privada en la economía a través de la eliminación de reglamentos y leyes que permitían la ingerencia del Estado en las actividades de la empresa privada, dicho proceso, a su vez, significó la eliminación de medidas de reglamentación que protegían a la fuerzas de trabajo,

parte del Estado y los procesos de privatización de los servicios públicos esenciales. En el Informe del Consejo Asesor Económico del Gobernador de 1987 antes citado, se describe el proceso de privatización de la siguiente manera:

En el contexto de la estrategia de privatización se refiere a las medidas que se incorporan a la gestión pública características de la empresa privada y que se asocian a su productividad. En este sentido la privatización va dirigida a aumentar la eficiencia y la efectividad de los servicios y actividades que presta y lleva a cabo el gobierno mediante la incorporación a sus operaciones de la lógica del funcionamiento de la empresa privada. Se refiere, además, a la opción de transferir con similares propósitos al sector privado actividades y servicios que en determinado momentos estén siendo ofrecidos por el gobierno.

En los Informes del Consejo de Planificación Estratégica del Sector Privado, por su parte, se describirían varios modelos de privatización susceptibles de ser adoptados, a saber: el traspaso de los activos de una agencia o corporación pública mediante la venta total o parcial de sus acciones; la responsabilidad compartida entre el Gobierno y la empresa privada; la contratación de diversas actividades al sector privado; los procesos de privatización espontánea; la liquidación de empresas o actividades gubernamentales; y, finalmente, la donación a entidades comunales, asociaciones voluntarias o filantrópicas de las empresas en manos del Estado.

Todas y cada una de estas modalidades fueron ensayadas y desarrolladas a partir de 1989 por parte del Gobierno como parte de sus nuevos enfoques doctrinarios en apoyo a las medidas neoliberales. Para ello, sin embargo, era necesario intervenir directamente con el conjunto de leyes y reglamentos que protegían el empleo y los trabajadores del sector público y privado y que, a lo largo de varias décadas, habían constituido la columna vertebral desde la cual el país había transitado, dentro de un acelerado proceso de industrialización, de una economía eminentemente agraria a una economía industrial (fabril y manufacturera tanto en instalaciones de baja composición orgánica de capital

estableciendo un balance más adecuado en su aspiración por obtener mayores beneficios respecto a su papel en la producción de la riqueza social. En muchos casos, por ejemplo, en el proceso del Estado desreglamentar una actividad de la empresa privada promovió el establecimientos de mayores controles y reglamentos en la fiscalización de la actividad de los trabajadores y sus sindicatos.

como era el caso de la industria liviana, como de alta composición orgánica de capital como es el caso de las industrias petroquímicas, farmacéuticas, electrónicas e informáticas).

Las propuestas sometidas por el distinguido profesor y abogado patronal Aníbal Irizarry, que se inician en el año 1995 ¹⁴ con un ensayo circulado por el Lic. Irizarry cuando presidía la Cámara de Comercio de Puerto Rico, fueron el marco teórico-legal para que bajo la administración del Gobernador Pedro Rosselló se iniciara el proceso quirúrgico más agresivo hecho por gobierno alguno desde la década de 1940 contra los derechos consignados en la legislación social o legislación protectora del trabajo. Valga indicar que a su propuesta inicial, siguieron otras, que bajo el nombre de “legajos”, fueron redactados por el Lic. Irizarry. En ellos se propusieron cambios adicionales en la legislación social dirigidos a limitar derechos que históricamente habían disfrutado los obreros, y a reducir el marco de las obligaciones impuestas a los sectores patronales en nuestro ordenamiento legal.

No podemos dejar de señalar, a riesgo de que se nos tilde de incurrir en elementos políticos, el hecho de que desde el inicio, en toda la propuesta de cambio en la legislación social, uno de los objetivos perseguidos por el Gobierno de Puerto Rico fue eliminar las diferencias existentes en nuestro ordenamiento frente a los derechos laborales conferidos por la legislación federal a los trabajadores y trabajadoras en Estados Unidos. El hecho de que el proceso de igualación de derechos se diera perdiendo beneficios nuestra clase trabajadora y no promoviendo se sumaran derechos adicionales a los trabajadores estadounidenses, indica que el motivo de los cambios no era la búsqueda del bienestar del sector laboral en Puerto Rico, sino el beneficio que pudiera representar la pérdida de derechos en estos últimos para el sector patronal. Este proceso de nivelación, a su vez, empalmó con medidas similares que fueron adoptadas en otros ámbitos del derecho puertorriqueño, como parte de un proyecto de anexión claramente definido por sus autores intelectuales.

La naturaleza de los cambios efectuados y el resultado de los mismos pueden ser apreciados mediante la lectura de la excelente ponencia del Lic. Ruy N. Delgado Zayas presentada en ocasión de la pasada Cumbre Social¹⁵ y en el ensayo

14. Aníbal Irizarry, *Se Necesita Con Urgencia La Revisión de Nuestra Legislación del Trabajo*, 1995.

15. Ruy N. Delgado Zayas, *La Legislación del Trabajo en Puerto Rico, ¿Qué debemos hacer?*, Memorias de la Cumbre Social, 2 y 3 de marzo de 2000, (págs. 67-81).

que publicáramos bajo el título *Los retos de la clase obrera puertorriqueña ante la ofensiva patronal neoliberal: apuntes para una discusión urgente*, *Op. Cit.* Es por esto que, en aras de no repetir, interesamos entrar a considerar otros aspectos de mayor relevancia al propósito de nuestra intervención.

La importancia de revisar los cambios efectuados

Dos años atrás, el Lic. Delgado Zayas expresó, ante este mismo foro, que Puerto Rico era uno de los países en el mundo con una menor tasa de empleados sindicalizados. Frente a países como Brasil (44%), México (43%), Canadá (37%), Argentina (39%), Venezuela (17%) y Estados Unidos (14%), por solo mencionar de su listado los correspondientes a este Hemisferio, Puerto Rico cuenta con tan solo un 7%. Es a base de dicha apreciación que nos indica la necesidad de la legislación social como instancia que salvaguarde la protección de los trabajadores y sus condiciones de trabajo.

La adopción sistemática de las medidas neoliberales ha traído también, como resultado, una disminución relativa en la tasa de sindicación de los empleados en las economías capitalistas. Cuando decimos “relativa”, lo hacemos en el entendimiento de que en el caso nuestro, como resultado de la aprobación de la Ley de Sindicación de Empleados Públicos en 1988 ¹⁶ la tendencia ha sido diferente. Durante los pasados años decenas de miles de empleados públicos han optado por ejercer el derecho a sindicarse que les ofreció dicha legislación, aún a pesar de los controles y limitaciones que la misma impone. Sin embargo, a pesar de este incremento coyuntural, la tendencia histórica de una baja tasa de sindicación en los empleados del sector privado prevalece.

De acuerdo con Figueroa, *Op. Cit.* “[L]as consecuencias principales del modelo neoliberal en el plano de las relaciones industriales han sido las de acelerar la caída en la tasa de sindicalización y debilitar el poder sindical frente a las empresas¹⁷. Esto ha resultado en un debilitamiento de los derechos de los

16. Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998.

17. Indica el autor lo siguiente:

“En 1993, según el Departamento del Trabajo, 16.6 millones de personas (o 15.8% de la fuerza de trabajo) pertenecieron a algún sindicato, comparado con 16.4 millones del año anterior. La mayor parte del incremento se debió a la organización de trabajadores

trabajadores y una erosión en el sistema de negociación colectiva.” Este desgaste de opciones ha sido visto por el autor en las limitaciones en el derecho de asociación; en decisiones de los organismos administrativos a cargo de las relaciones obrero-patronales; en decisiones de los tribunales desfavorables a los intereses de los trabajadores; en la proliferación de las actitudes antisindicales de los empresarios; en el aumento en el empleo de especialistas y “expertos antisindicales por las empresas durante las campañas sindicales”; en el aumento en los despidos ilegales; en la flexibilización de los convenios colectivos, que se refleja en el aumento en el empleo parcial y temporero; en el aumento en las concesiones en los derechos de antigüedad; en las concesiones salariales en cuanto a paga extraordinaria; en los sistemas de bonificación y los aumentos nominales; y en medidas encaminadas a transferir a los trabajadores los riesgos en la producción.

Faustino Cobarrubia Gómez¹⁸ expresa este sentir de otra manera cuando indica lo siguiente:

del sector de servicios. Sin embargo, la tasa de sindicalización permanece muy por debajo de su nivel más alto (más de 33% en los años cincuenta). Menos de tres quintas partes de los trabajadores sindicalizados provienen de la industria privada (agricultura, minería, manufactura, transportación, comunicaciones, comercio), en donde representan tan solo 11.2% del empleo total. La mayoría de las dos quintas partes restantes provienen del sector público y de servicios, en donde representan cerca del 37.7% del empleo. El sector financiero y sus actividades relacionadas poseen la más baja tasa sindical. De los trabajadores a tiempo completo, el 18% fueron miembros de algún sindicato en 1993. Entre los trabajadores a tiempo parcial la cifra fue de solo 7%. Desde el punto de vista del género, la proporción de trabajadores sindicalizados es mayor entre los hombres (18%) que entre las mujeres (13%); desde el punto de vista racial-étnico, la tasa sindical es mayor entre los trabajadores negros (21%) que entre los latinos y los blancos (15% para ambos)”

18. Faustino Cobarrubia Gómez, *La economía de Estados Unidos: Cambios y Reajustes en los 90*, “Economía Mundial. Los últimos 20 años”, Revista de Ciencias Sociales, 2002, (págs. 56-79).

La aguda disminución del papel de los sindicatos laborales es otra razón principal por la cual la economía norteamericana pareció ser menos propensa a las oscilaciones cíclicas incontrolables. Muchos líderes sindicales de los Estados Unidos argumentan que el declive en la proporción de los trabajadores norteamericanos afiliados a las organizaciones sindicales – cayó de 33% en 1979 a 16% en la actualidad – explica, en no poca medida, el estancamiento de los salarios reales hasta muy recientemente. El salario mínimo de los trabajadores estadounidenses en el año 2000 era, todavía, inferior a aquel de finales de la años 70 (USIS, 1998).

Los modestos incrementos salariales, que derivan de la virtual ausencia de los sindicatos laborales en los Estados Unidos, permitieron a las compañías obtener ganancias considerables de productividad, a pesar de la estabilidad e incluso disminución de los precios reales. Además, algunas compañías evitaron la sobrecontratación a través del entrenamiento de los trabajadores para realizar múltiples funciones. Por consiguiente, haciéndolos intercambiables– algo que la mayor parte de los contratos sindicales no permiten.

En este sentido, la llamada ‘flexibilidad laboral’ en los Estados Unidos en realidad lo que ha significado es un deterioro extremo de las bases que le han servido a las relaciones de los trabajadores con el capital, y la ‘liberalización’ de esas relaciones, de tal manera que estas han quedado atrapadas por completo dentro del muy dispar poder de negociación de cada una de las partes. Se ha producido un retroceso notable en las conquistas previamente obtenidas por los trabajadores norteamericanos y una pérdida de cohesión y de fuerza por parte de los organismos que los representan (Estay,1999).

En Puerto Rico la experiencia neoliberal, si bien en la forma asumida por ésta, es similar a la de Estados Unidos. Desde el punto de vista de su contenido y sus implicaciones, a la luz del débil modelo económico de nuestro país y su total

dependencia política y económica respecto a Estados Unidos, la situación se torna insostenible.

Ante el fracaso habido en las economías mundiales que apostaron su carta de triunfo en la adopción del modelo neoliberal y ante el fracaso que es susceptible de medición en Puerto Rico a la luz de los resultados que el mismo ha tenido en nuestro entorno laboral, social, económico y político, se levanta nuevamente como bandera de lucha y como necesidad existencial del pueblo puertorriqueño, retomar el curso de la búsqueda del bien y del progreso colectivo mediante la legislación social en todos los ámbitos en los que la misma tiene espacio. La profundidad de las transformaciones hechas durante la pasada década quizás no permite hoy, de un solo golpe y plumazo, la reversión de la totalidad de los cambios efectuados durante la pasada década en la legislación protectora del trabajo. Ciertamente, una de las tareas que el movimiento obrero debe asumir en estos momentos es la evaluación de los cambios operados como resultado de dichas enmiendas en las relaciones obrero-patronales en aquellos centros de trabajo donde existen convenios colectivos negociados entre las partes. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, con el apoyo de los recursos internos de los cuales dispone, junto con el apoyo de sectores obreros organizados y no organizados, debe a su vez examinar la situación particular por la cual atraviesan los trabajadores(as) del sector privado en estos momentos con miras a atemperar los efectos sobre éstos de los cambios introducidos.

La voz del sector patronal, expresada a través de sus organizaciones particulares como la Asociación de Bancos, la Asociación de Industriales, la Cámara de Comercio, las organizaciones de mayoristas e importadores y la agrupación de los pequeños comerciantes y empresarios a través de sus organismos representativos, también debe ser escuchada en este proceso. Pero escuchar no debe confundirse con controlar o imponer opciones en los procesos de cambio.

Ciertamente no podemos asumir como letra escrita en piedra que las ideas o conceptos desarrollados para una época diferente en el desarrollo económico del país, cual dogma infalible, determine hoy la totalidad de las opciones con las cuales Puerto Rico enfrente el Siglo 21. Pero no toda idea, por vieja, es obsoleta e inservible. Se trata de apoyarnos en los aspectos positivos vigentes para, desde ellos, descartando los que no han servido bien y fortaleciendo aquellos que sí han servido y tienen el potencial de seguir sirviendo bien a nuestro pueblo, particularmente al polo económicamente más débil, que es la fuerza de trabajo y los sectores que hoy permanecen fuera del mercado de empleo.

Existen propuestas de cambios en la legislación social vigente que fueron presentadas durante la pasada Cumbre Social por el Lic. Ruy N. Delgado Zayas en

su intervención, que mantienen plenamente su vigencia e importancia en estos momentos. A las presentadas por el Lic. Delgado Zayas podríamos añadir el conjunto de propuestas desarrolladas por el Comité de Mujeres Contra la Privatización¹⁹ durante el transcurso de la “Huelga del Pueblo”²⁰. La propuesta apoyaba, además, f) el proyecto de lactancia pendiente en aquel momento ante la legislatura; g) la creación de centros de cuidado diurno en los centros de trabajo; la remuneración por el tiempo invertido por un trabajador o trabajadora en comparecencias relacionadas con casos de discrimen; h) la apertura de las escuelas hasta las 5:00 p.m., aunque condicionaba su endoso a dicha propuesta a base de la contratación de personal adicional; y finalmente, i) la creación de un seguro social para las amas de casa. y que recientemente fueran ampliadas en la Revista de la Unidad Antidiscrimen por parte de la Licenciada en Farmacia, Elsie de Jesús Dávila.

19. El Comité de Mujeres Contra la Privatización surgió como una de las muchas iniciativas de trabajo desarrolladas durante la denominada “Huelga del Pueblo” desatada al calor de la campaña del Gobierno dirigido a la venta de las acciones mayoritarias de la Puerto Rico Telephone Company al sector privado. Recientemente una de sus gestoras, la Licenciada en Farmacia Elsie de Jesús Dávila, en un breve ensayo publicado en la Revista de la Unidad Antidiscrimen del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos bajo el título *Justicia Laboral de Beneficio para la Familia*, año 4, Num. 7, noviembre de 2002, (págs.22-24).

20. En aquel entonces, el pliego de demandas de dicho Comité incluía: a) la reducción de la jornada de trabajo a seis horas diarias considerándose el trabajo efectuado en exceso de dicha jornada como tiempo a ser compensado en forma extraordinaria; b) permitir bajo la Ley 379 una jornada de trabajo de seis a siete horas diarias para un total no mayor de 35 horas semanales, en cuyo caso el exceso de horas extras sería compensado como tiempo extraordinario; c) el aumento en la licencia de maternidad a 3 meses con paga completa (un mes antes del parto y dos meses después); d) la creación de un licencia por paternidad de cinco días laborables para el varón asistir a la mujer después del parto; e) enmendar la Ley Núm. 180 del 27 de julio de 1998 para aumentar la licencia por vacaciones a 18 días laborables al año, dos días laborables al año por enfermedad para atender situaciones de enfermedad de familiares, de un día al mes para atender situaciones relacionadas con la educación de los hijos e hijas en las escuelas y un día al mes para asuntos personales.

Entre las medidas propuestas por la Lic. Elsie de Jesús se encuentran las siguientes: a) Licencia de Maternidad (extensión de dicha licencia a 12 semanas con paga completa); b) Lactancia (extensión del período de lactancia o extracción de la leche materna a una hora dentro de la jornada laboral y la garantía de un espacio adecuado que garantice la intimidad de la madre durante el proceso de lactancia o extracción de la leche materna); c) Paternidad (establecer una licencia de paternidad, aplicable a todo padre, de cinco días laborables para que el padre pueda asumir su responsabilidad con la madre y la criatura. (Esta licencia también se extendería, nos ha dicho la autora del ensayo, a los casos donde se contempla la extensión de la licencia de maternidad a las madres adoptantes de una criatura); d) Cuido de Niños(as) (mediante el establecimiento en los centros de trabajo con diferentes modelos de financiamiento o paridad de fondos para los patronos, para el cuidado de niños en todo el sector público y privado; e) Licencias Especiales (mediante la adopción de una licencia especial con sueldo para ausentarse del empleo en el caso de enfermedades de hijos, enfermedades de envejecientes e impedidos dentro de la composición familiar, asistencia a citaciones en las escuelas relacionadas con los hijos(as), o en los tribunales relacionados con pensiones alimentarias de los hijos(as), citaciones en casos de reclamaciones de discriminación en el empleo, casos de hostigamiento sexual o de violencia doméstica). Valga la pena decir que uno de los pasos importantes dados en los pasados años por el Gobierno de Puerto Rico ha sido la aprobación de la Ley Núm. 165 del 10 de agosto de 2002, mediante la cual a los empleados del gobierno central se les extiende esta licencia de paternidad de cinco días y la ampliación de la licencia de enfermedad para las situaciones a las cuales hemos hecho referencia.²¹

La realidad de una tasa tan baja de sindicalización de empleados en la empresa privada y el diseño legal y procesal existente mediante el cual los

21. Valga aclarar que otro paso importante dado por el actual Gobierno de Puerto Rico, aunque ciertamente estuvo en precario su aprobación luego del veto inicial impartido por la Gobernadora al Proyecto de Ley aprobado por ambas Cámaras legislativas, ha sido la Ley Núm. 281 de 19 de diciembre de 2002. Mediante esta se enmienda la Ley Núm. 16 de 5 de agosto de 1975, mejor conocida como Ley de Seguridad y Salud, incorporando la fijación de penalidades económicas para las agencias del Gobierno que incurran en violaciones de dicha Ley y estableciendo que las multas impuestas irán a un fondo especial a ser administrado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos en la educación y prevención de accidentes de trabajo. Lamentablemente, el proceso de aprobar la Ley, se perdió un elemento que estuvo presente en la propuesta original de establecer una modalidad de acomodo razonable para mujeres en estado de embarazo mientras el mismo durara cuando dichas mujeres se desempeñaran en ocupaciones que pudieran poner en riesgo su embarazo o al feto.

trabajadores(as) podrían hacer valer los derechos que le garantiza la legislación protectora del trabajo, en estos momentos les obliga a tener que someterse a procedimientos administrativos o judiciales que en la mayoría de los casos tardan demasiado tiempo en ser adjudicados. A pesar de los esfuerzos hechos por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos a través de sus diferentes unidades y negociados, la realidad es que los recursos humanos y profesionales con los que cuenta dicha Agencia no le permite atender con la diligencia y prontitud que amerita la realidad de un trabajador despedido o despedida, o al cual se le adeudan salarios en sus diferentes modalidades. Nuestro ordenamiento tampoco cuenta con mecanismos legales que permitan la dilucidación, mediante mecanismos informales alternos de solución de disputas, de las controversias relacionadas con aspectos disciplinarios o de otra naturaleza no económica. En el derecho laboral contemporáneo toma cada vez más fuerza la utilización de éstos mecanismos.

En Puerto Rico contamos con esta modalidad como resultado de las disposiciones vigentes en determinadas leyes, como el caso de la Ley 45, *supra*; o de procedimientos tradicionales pactados por las partes al amparo de la negociación colectiva, ya sean éstos bajo la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, o la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo, mejor conocida como la Ley Taft-Hartley. Sin embargo, en los albores del Siglo XXI, podemos decir que no existe una cultura laboral en la cual los trabajadores no sindicalizados y sus patronas utilicen los métodos alternos de la conciliación y el arbitraje para la solución de los conflictos individuales en los centros de trabajo.

En un trabajo que presentamos en la Primera Conferencia de Derecho Laboral auspiciada por la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico durante los días 25 y 26 de febrero de 1999,²² indicamos la necesidad histórica de desarrollar mecanismos de solución informal de conflictos en los centros de trabajo. Allí expresamos lo siguiente:

La ausencia de mecanismos de diálogo o concertación en el taller de trabajo ha demostrado ser necesaria a los intereses de ambas partes: para el patrono, representa en no pocas ocasiones un recurso efectivo para evitar enfrentamientos que conducen a la paralización del

22. Alejandro Torres Rivera, *La Solución de los conflictos en el taller de trabajo: la mediación y el arbitraje como alternativas a las situaciones de conflicto*, Primera Conferencia de Derecho Laboral, auspiciada por la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico los días 25 y 26 de febrero de 1999.

proceso productivo con las consabidas pérdidas económicas para la empresa. Para los trabajadores, representa un mecanismo efectivo para protegerse de acciones unilaterales usualmente de corte disciplinario o de medidas implantadas vinculadas a las exigencias del proceso productivo que repercuten directamente en la estabilidad de empleo de éstos, o en sus condiciones de trabajo. Estas situaciones suelen conducir con mucha facilidad a diversos tipos de enfrentamientos que pudiendo ser previstos y resueltos por las partes a través de mecanismos de concertación evitan serios disloques en el proceso productivo.

Estos choques, si no se logra su solución a tiempo, usualmente llevan a la intervención del Estado, en unos casos como resultado de recursos legales promovidos por los patronos, en otros como iniciativa de éste, que aunque den la apariencia de haber resuelto definitivamente el problema creado en el taller, dejan tras de sí un alto grado de desconfianza e inestabilidad en las relaciones obrero-patronales. Este clima de desconfianza, suspicacia e inestabilidad es precisamente lo contrario a lo que constituye la aspiración de la política pública laboral.

Los resultados de esta animosidad y desconfianza se reflejan en una baja en los niveles de la productividad de los trabajadores, en la desconfianza del consumidor en la calidad de los productos y en el detrimento de las relaciones interpersonales en el proceso productivo tanto entre el personal gerencial y no gerencial, como en ocasiones, entre el personal de diferentes unidades apropiadas de negociación. Finalmente, en no pocas ocasiones, el resultado de estos conflictos se refleja en importantes dilaciones en el cumplimiento de los planes de trabajo elaborados por la empresa.

Esta caracterización hecha en el contexto de situaciones conflictivas que pueden ser objeto de desvío y solución mediante la conciliación y el arbitraje, también es susceptible de ser incorporada en nuestro ordenamiento para atender situaciones en las cuales no exista como tal un convenio colectivo o un proceso de quejas, agravios y arbitraje como parte del contrato privado de trabajo.

En nuestro trabajo señalábamos la posibilidad de utilizar el mecanismo que nos provee en estos momentos el “Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos” elaborado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico al amparo de la Ley Núm. 19 del 22 de septiembre de 1983. Sin embargo, la realidad es que, luego de 20 años de creados los Centros de Solución de Disputas en diferentes salas del Tribunal de Primera Instancia y luego de validada su efectividad como método alternativo, es hora ya de promover legislación y recursos económicos suficientes que habiliten al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos a proveer el uso de dicho mecanismo para conciliar y arbitrar en los casos necesarios, reclamaciones de salario, querrelas donde se violen derechos de los empleados bajo sus contratos privados de empleo y reclamaciones por despido injustificado, entre otras, a través de dicha Agencia.

La implantación de dicho mecanismo no sólo abarataría los costos que este tipo de casos conlleva para las partes, sino que también las dotaría de mecanismos informales de solución de disputas de manera más ágil, sencilla y efectiva. Además, descongestionaría las salas de los tribunales de muchas controversias que hoy se tramitan a través del foro judicial. La introducción de dicho mecanismo contribuiría al desarrollo de una nueva cultura laboral en las relaciones obrero-patronales en Puerto Rico.

A manera de conclusión

Vicente Géigel Polanco, *Op. Cit.* indicaba que “toda legislación es social en el sentido de aplicarse o referirse a alguna actividad o relación de la vida en sociedad.” Por eso al referirse a ella, lo hacía desde el punto de vista más amplio del término. La clase patronal ha visto siempre en la legislación social una amenaza al ejercicio de las prerrogativas que les confiere el ser los dueños de los medios de producción y de considerar la fuerza de trabajo humana como una mercancía más, la cual se adquiere por la fijación de un valor denominado “salario” dentro de una unidad de tiempo, que a su vez se define como “jornada de trabajo”. En la óptica capitalista, el desarrollo de leyes que protegen al polo más débil en la relación capital-trabajo, representa una reducción de los beneficios que el proceso productivo puede permitirles devengar. Por eso la lucha histórica de los trabajadores siempre ha estado condicionada por la solución, a través de diferentes luchas y conflictos, de los niveles de participación que cada parte reclama en la solución de dicha contradicción.

Al analizar el liberalismo económico, Géigel señalaba que el mismo “postula que, con arreglo al sistema de libertad natural, el Estado tiene tres deberes que atender: el deber de proteger la sociedad contra la violencia y la invasión por parte de las otras sociedades independientes; el deber de establecer una buena administración de la justicia; y el deber de erigir e implantar ciertas obras

públicas y ciertas instituciones que no ofrecen suficiente aliciente para la iniciativa privada pero que representan beneficios para la sociedad.” Sin embargo, indica, que el desarrollo de este tipo de sistema económico condujo al ser humano a su contrario ya que “lejos de asegurar al hombre el disfrute de los llamados derechos naturales y facilitarle la obtención de felicidad y su bienestar, condujo a un sistema de privilegio y de explotación en el que quedan anulados los derechos fundamentales y condenando al hombre a la inseguridad económica y a los riesgos de la opresión, el abandono y la miseria.”

La propuesta de Géigel Polanco no supuso un cambio radical en las relaciones de producción sobre las cuales descansa el sistema capitalista de producción. La legislación social no era la adopción de un nuevo modelo de desarrollo económico en el cual desapareciera uno de los dos polos en la relación obrero-patronal. Lo que perseguía era establecer un nuevo consenso social en el cual se coordinaran e integraran “nuevos conceptos de justicia, de la propiedad, del trabajo, de la libertad, de la realidad del hombre, de las funciones del Estado” con miras al mejoramiento, reajuste económico y seguridad colectiva del pueblo, del país, de la nación puertorriqueña.

Al describir la legislación social, Géigel Polanco la caracterizó como “legislación eminentemente tutelar” que responde a los sectores y clases económicamente débiles y necesitados; que responde a “un propósito específico de justicia social”, en la medida que propugna por atemperar los excesos que produce el individualismo económico. Indicó que dicha legislación “reconoce la significación social del trabajo y exalta los valores humanos del obrero, devolviendo a las relaciones obrero-patronales su sentido personal y humano; imprime al trabajo, al trabajador y a su vida productiva un sentido de dignidad; tiene como aspecto positivo la función reglamentadora por parte del Estado buscando un balance entre la iniciativa privada y el factor social de producción; y forja entre las partes una sólida estructura jurídica sobre la base de la cual se definen los derechos de cada cual.

Posiblemente, contrario a lo que afirman los sectores apologistas del neoliberalismo, la privatización y la desreglamentación, ante el fracaso de sus políticas a escala nacional e internacional, ha llegado hoy el momento de retomar los principios que en un momento dado permitieron un salto histórico en el desarrollo económico y social de nuestra realidad patria. La legislación social no constituye un salto al vacío, ni representa el fin de la historia o de la propiedad privada y mucho menos la alteración de la estructura política y económica sobre la cual descansa el modelo democrático puertorriqueño. Los cambios necesarios a dicho modelo y la urgencia por atender los mismos son materia de otro foro de discusión. Se trata sencillamente de un esfuerzo posible, pero más que posible necesario, por alcanzar un punto de encuentro que, sin dejar de atender las

necesidades individuales de cada cual, coloque como prioridad las necesidades colectivas de nuestro pueblo.

*Abogado experto en asuntos laborales.