

# **Apuntes preliminares para una evaluación del impacto económico de la legislación laboral en Puerto Rico**

**Carlos A. Frontera Santana\***

## **I. Introducción**

Esta investigación está dividida en tres partes. En la primera examinaré aquella legislación que tiene un impacto directo en la actividad económica porque obliga inmediatamente a transacciones entre los empleados, las empresas y las agencias del gobierno. En la segunda parte intentaré hacer un bosquejo para la evaluación del impacto económico de aquella legislación cuya implantación le impone responsabilidad económica a las empresas y que conllevan además el sostenimiento de un aparato burocrático. Concluyo con una evaluación de las influencias histórico-institucionales en la vigencia de la legislación laboral existente en Puerto Rico con el propósito de situar el tema en el contexto del debate que se da sobre la globalización y las políticas neo-liberales.

## **II. Legislación laboral con impacto directo**

La legislación laboral con impacto económico directo es la siguiente:

1. Resolución Concurrente del 18 de septiembre de 1950.

Esta resolución concurrente expresó el consentimiento de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para extender a Puerto Rico las disposiciones de la ley sobre el seguro social federal. Ello se hizo en cumplimiento de la Ley Pública 81-734, sección 7, que enmendó la sección 219 de la ley federal, 42 U.S.C.A. sec. 419 -derogada posteriormente- para que la ley se pudiera extender a Puerto Rico tan pronto como su gobernador certificara al presidente de los Estados Unidos que la Asamblea Legislativa había consentido mediante resolución concurrente. El Congreso también había aprobado una enmienda al Código Federal de Rentas Internas para extender a Puerto Rico las obligaciones referentes al pago de las contribuciones requeridas a

empleados, empresas y empleados por cuenta propia, tan pronto se recibiera la certificación anterior. Posteriormente Puerto Rico fue incluido dentro de la definición de “estado” y “Estados Unidos” contempladas en las secciones 210(h) y 210(i), 42 U.S.C.A. ss. 410(h) y 410(i), respectivamente. También se incluyeron otras disposiciones que limitaron la disponibilidad de fondos bajos otros programas que complementan la ley aparte del seguro básico por incapacidad, muerte o vejez.

El efecto de esta disposición en la economía de Puerto Rico a través del tiempo a partir de 1960 se muestra en las siguientes tres tablas:

- La Tabla 1 indica el flujo de fondos entre el gobierno federal y los contribuyentes y beneficiarios y el balance neto de esas transacciones.
- La Tabla 2 indica las aportaciones patronales en contribución para el financiamiento del seguro social como proporción del costo total de mano de obra en la economía de Puerto Rico.
- La Tabla 3 indica la proporción de los beneficios recibidos del seguro social como proporción del ingreso personal recibido en Puerto Rico.

Las aportaciones patronales al seguro social reflejaron un descenso relativo al costo de mano de obra en la última década. Hay que esperar más para determinar si ello se debe a un cambio en la estructura industrial caracterizada por una disminución en la participación relativa de empleados asalariados con salarios altos; cambio que puede ser consistente con la disminución en la participación en la economía de industrias de alta tecnología con empleos mejor remunerados, resultado, a su vez, de la pérdida de los incentivos de la sección 936 o de factores de ajuste cíclico independientes de aquélla.

TABLA 1

**FLUJO DE FONDOS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y PUERTO RICO  
POR CONCEPTO DE PAGOS DE CONTRIBUCIONES Y BENEFICIOS DEL SEGURO SOCIAL  
(millones de dólares)**

Año	1960	1970	1980	1990	2000
Pagos					
Empleados	18.9	84.4	315.5	719.5	1,047.1
Patronos	16.9	88.8	334.6	633.0	1,056.2
Total	35.8	173.2	650.1	1,352.5	2,103.3
Beneficios	36.9	174.0	1,041.3	2,055.0	3,862.6
Balance	-1.1	-0.8	-391.2	-702.5	-1,759.3

Fuentes: 1. Tabla XV, Transferencias entre Puerto Rico y el Gobierno Federal,  
Balanza de pagos de 1983, Junta de Planificación, págs. 33-34

2. Tabla XII, Transferencias entre Puerto Rico y el Gobierno Federal,  
Balanza de pagos de 1999, Junta de Planificación, págs. 33-34

3. Tabla XXI, Informe económico al Gobernador 2001, Junta de Planificación,

**TABLA 2****APORTACIONES PATRONALES COMO % DE LA NOMINA TOTAL DE SALARIOS  
(millones de dólares)**

Año	1960	1970	1980	1990	2000
Aportaciones patronales	16.9	88.8	334.6	633.0	1,056.2
Nómina total de salarios	928.9	2,800.0	7,217.6	13,639.0	22,965.0
%	1.8	3.2	4.6	4.6	4.6

Fuentes: 1. Tabla XV, Transferencias entre Puerto Rico y el Gobierno Federal,

Balanza de pagos de 1983, Junta de Planificación, págs. 33-34

2. Tabla 8, Ingreso y Producto 1984, Junta de Planificación, págs. 68-69

3. Tabla 11, Informe económico al Gobernador 1999, Junta de Planificación, pág. A-12

**TABLA 3**  
**BENEFICIOS DEL SEGURO SOCIAL COMO**  
**PROPORCION DEL INGRESO PERSONAL**

Año	1960	1970	1980	1990	2000
Beneficio Seguro Social	36.9	174.0	1,041.3	2,055.0	3,862.6
Ingreso personal	1,376.6	3,752.6	10,931.8	21,105.0	38,543.3
%	2.7	4.6	9.5	9.7	10.0

Fuentes: 1. Tabla 10, Ingreso y Producto 1984, Junta de Planificación, págs.78-83

2. Tabla 15, Informe económico al Gobernador 1999, Junta de planificación, pág. A-16

3. Tabla 15, Informe económico al Gobernador 2001, Junta de planificación, pág. A-16

En cuanto al creciente desbalance entre lo que se aporta desde la economía de Puerto Rico y lo que se recibe de beneficios así como de la alta proporción que éstos representan del ingreso personal (Tablas 1 y 3), no se puede concluir que hay una mayor dependencia de la economía puertorriqueña en el presupuesto del gobierno federal, en todo caso sería con la institución del seguro social y sus contribuyentes. Adelanto la hipótesis de que se trata de un efecto demográfico. Nuestros emigrantes de las décadas del cincuenta y sesenta entraron en un mercado laboral caracterizado en términos generales por unas tasas de desempleo casi dos veces más bajas que las de Puerto Rico, con unos salarios por lo menos dos veces mayores que los

prevalecientes acá. No es de extrañar que nuestros emigrantes aportasen más al sistema federal de seguridad social allá que nosotros acá; por lo que al retornar en la edad de retiro a Puerto Rico, -fenómeno que está bastante documentado en cuanto a la información demográfica pero del que no tenemos un cuadro económico completo-, van a recibir muchos más beneficios que si se hubieran quedado en Puerto Rico. La dependencia de nuestra economía entonces no sería con el presupuesto del gobierno federal ni con los contribuyentes residentes en los Estados Unidos sino con los trabajadores puertorriqueños que luego de emigrar regresan a vivir su retiro en su patria.

2. Ley Núm. 180, del 27 de julio de 1998, conocida como “Ley de Salario Mínimo”

Esta ley dispone que el salario mínimo federal establecido por la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo, (FLSA por sus siglas en inglés - 29 U.S.C.A. ss. 206 et seq.-) se aplicará automáticamente a todos los trabajadores que la ley federal disponga. El salario se fijará en un 70% del fijado para aquellas empresas que no estén explícitamente cubiertas por la ley federal, salvo disposición de una proporción menor por parte del Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos si se demuestra que se afectarán sustancialmente los empleos.

La legislación federal había reducido progresivamente la autonomía local para fijar un salario mínimo. La legislación de 1949 dejaba intacta esa autonomía y quedaba en manos de la Junta de Salario Mínimo de Puerto Rico realizar los estudios que justificaran que las empresas podían pagar salarios mayores que el mínimo establecido aunque no fuera el fijado en la legislación federal.

Durante la década del cincuenta poderosos sindicatos norteamericanos en empresas textiles presionaron al Congreso para la extensión del salario mínimo federal a las empresas manufactureras en Puerto Rico para evitar el cierre de los establecimientos en el continente y su

establecimiento en Puerto Rico. Cuando se logra finalmente que así se haga en 1977 ya muchas compañías se habían trasladado de Puerto Rico a países fuera de la jurisdicción de los Estados Unidos, como lo han seguido haciendo desde entonces; y tanto la estructura de la manufactura como los incentivos para invertir más importantes habían cambiado tanto para la economía norteamericana como para la puertorriqueña. (Algo parecido ha sucedido con los incentivos de la sección 936; cuando los sectores económicos que en Estados Unidos protestaban contra el “mantengo corporativo” de las empresas acogidas a los beneficios contributivos de esa sección la eliminaron pensaron que se aumentarían los recaudos en la economía norteamericana y lo que ha sucedido es que las empresas se han trasladado a otros lugares o se han reorganizado para acogerse a los beneficios contributivos de la sección 901; en este caso ni se recuperaron los empleos ni las recaudaciones fiscales).

Las siguientes tablas recogen los aspectos más sobresalientes del impacto económico de la legislación sobre salario mínimo:

- La Tabla 4 muestra la evolución del salario mínimo federal desde 1955; sólo se incluyen los años donde hubo cambios.
- La Tabla 5 compara la mediana del salario semanal de todos los trabajadores en los Estados Unidos con lo que estimamos sería el salario mínimo semanal a tenor con el salario mínimo vigente para los años de 1985, 1990, 1995 y 2000.
- La Tabla 6 compara la mediana del salario semanal de todos los trabajadores puertorriqueños con lo que hubiera sido el salario mínimo semanal de haberse extendido a toda la economía la legislación federal de salario mínimo.

- La Tabla 7 compara como ha evolucionado el salario promedio que se paga en la manufactura en los Estados Unidos con el salario promedio que se paga en la manufactura en Puerto Rico.
- La Tabla 8 compara como ha evolucionado la mediana del salario semanal en todas las industrias en Estados Unidos y Puerto Rico.



**TABLA 4**  
**EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO POR**  
**HORA EN LOS ESTADOS UNIDOS**

<b>Año</b>	<b>Salario</b>
1955	0.75
1956	1.00
1961	1.15
1963	1.25
1967	1.40
1968	1.60
1974	2.00
1975	2.10
1976	2.30
1978	2.65
1979	2.90
1980	3.10
1981	3.35
1990	3.80
1991	4.25
1996	4.75
1997	5.15

Fuente: Tabla 624, Federal Minimum Wages, Statistical Abstracts of the U.S. 2001, U.S. Department of Commerce, p. 405

**TABLA 5**

**COMPARACION DE LA MEDIANA DEL SALARIO SEMANAL DE LOS  
TRABAJADORES  
EN ESTADOS UNIDOS CON EL SALARIO MINIMO SEMANAL**

Año	1985	1990	1995	2000
1. Mediana del salario semanal de todos los trabajadores (EEUU)	343	412	479	576
2. Salario mínimo	3.35	3.80	4.25	5.15
3. Salario mínimo semanal (40 horas)	134	152	170	206
4. Por ciento 3 de 1	39.1	36.9	35.5	35.8

**TABLA 6**

**COMPARACION DE LA MEDIANA DEL SALARIO SEMANAL DE LOS TRABAJADORES  
EN PUERTO RICO CON EL SALARIO MINIMO SEMANAL EN LOS ESTADOS UNIDOS**

Año	1985	1990	1995	2000
1. Mediana del salario semanal de todos los trabajadores (PR)	144	158	188	210
2. Salario mínimo semanal (40 horas)	134	152	170	206
3. Por ciento 2 de 1	93.1	96.2	90.4	98.1

Fuente: 1. Mediana del salario semanal de los trabajadores puertorriqueños, División de Estadísticas del Trabajo, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

2. Tablas 624 y 621, Statistical Abstract of the U.S., U.S. Department of Commerce,

pgs. 403-405

## TABLA 7

### COMPENSACION POR HORA EN LA MANUFACTURA COMPARACION ENTRE PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Año	1980	1985	1990	1995	1999
EEUU	9.87	13.01	14.91	17.19	19.20
Puerto Rico	5.26	6.67	7.90	9.60	11.58
%	53.3	51.3	53.0	55.8	60.3

Fuente: Edwin Irizarry Mora, Economía de Puerto Rico. Thompson Learning, Cuadro 40, pág. 82

## TABLA 8

### MEDIANA DEL SALARIO SEMANAL EN TODAS LAS INDUSTRIAS COMPARACION ENTRE PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Año	1985	1990	1995	1999
EEUU	343	412	479	576
Puerto Rico	144	158	188	210
%	42.0	38.3	39.2	36.5

Fuente: 1. Mediana del salario semanal de los trabajadores puertorriqueños, División de Estadísticas del Trabajo, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

2. Tablas 624 y 621, Statistical Abstract of the U.S., U.S. Department of Commerce, pgs. 403-405

**TABLA 9****TRANSACCIONES ENTRE PUERTO RICO Y EL GOBIERNO FEDERAL  
DERIVADAS DE LA LEGISLACION DE SEGURO POR DESEMPLEO**

Año	1970	1980	1990	2000
Pago por seguro	34.6	128.9	246.9	234.0
Recibos del Fideicomiso	29.4	122.5	131.5	224.3
Balance	5.2	6.4	115.4	9.7

Fuente: 1. Tablas XIV y XV, Balanza de Pagos 1983, Junta de Planificación, págs. ;  
2. Tablas 21 y 22, Informe económico al Gobernador 2001, pág. A-

Las Tablas 5 y 6 permiten confirmar la hipótesis de que el impacto del salario mínimo federal es mayor en la economía de Puerto Rico que en la norteamericana. Lo que allá se hace para proteger a unos trabajadores abandonados por el progreso tecnológico y la protección sindical, en Puerto Rico afecta a un sector considerable de la fuerza trabajadora. La comparación hubiera sido mejor si hubiéramos tenido con la rapidez requerida la información sobre el salario mínimo aplicable en Puerto Rico en diversas industrias entre 1955 y 1977 para ver si el salario mínimo promedio -debidamente ponderado- tenía un impacto relativamente similar o no con el salario realmente devengado, al que se observa en la economía norteamericana.

Las tablas 7 y 8 comparan la evolución del salario promedio en la manufactura y la mediana del salario en todas las industrias entre Estados Unidos y Puerto Rico. Mientras en el primer caso se nota una tendencia a la convergencia ese no es el caso cuando se toma todo el

espectro del mercado laboral. Quiere decir que el atractivo económico para emigrar se puede estar dando en otros sectores que no son la manufactura, como los servicios profesionales (enfermeras, maestros, ingenieros, médicos etc.), la industria de la recreación en general, y el comercio en sectores que atiendan población hispana.

3. Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1956, según enmendada, Ley de Seguridad de Empleo.

Esta legislación se establece para coordinar con el Departamento del Trabajo Federal el pago de seguro por desempleo a los trabajadores puertorriqueños que cualifiquen en cumplimiento de los requerimientos de las disposiciones que tiene la ley federal de seguro social para estos asuntos. El contribuyente paga al Departamento del Trabajo que mantiene una cuenta en el Fondo en Fideicomiso del Seguro por Desempleo, creado por la ley federal, y de esta cuenta le paga a los beneficiarios. En las cuentas nacionales las contribuciones se contabilizan como pagos a la agencia federal donde se depositan y los beneficios como transferencias a la cuenta del Departamento del Trabajo que los distribuye. La Tabla 9 refleja que los pagos al gobierno federal son más que los beneficios que se distribuyen, aunque no hay una tendencia discernible.

4. Ley Núm. 148 del 30 de junio de 1969, según enmendada, Ley de Bono de Navidad en el sector privado.

Esta ley establece que todo trabajador tiene derecho a un bono equivalente al 2% de su salario anual, hasta un máximo de \$200.00 sujeto a que la empresa pueda disponer de ganancias netas suficientes para que el 15% de las mismas le permita pagar a todos los empleados la cantidad del bono a la que tienen derecho. El Artículo 1 de la ley no especifica que sucede si el patrono tiene ganancias netas pero el 15% de las mismas no es suficiente para pagar la cantidad de bonos a la que se tiene derecho; pero el Artículo 7 reconoce la posibilidad de hacer un pago parcial. Por este artículo el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos tiene amplia

facultad para investigar por iniciativa propia a aquellas empresas que no cumplan con la ley o no soliciten que se les exima parcial o totalmente de la obligación.

El Departamento del Trabajo tiene que tener la información que nos permita evaluar el impacto de esta legislación en las empresas afectadas. Sin embargo, casos particulares aparte, es muy posible que la mayoría de las empresas absorban el pago del bono como si fuera un aumento en salario y que mientras tengan ganancias suficientes estén dispuestas a pagar el bono para evitar que mostrar sus estados financieros al Departamento del Trabajo. Muchas empresas podrían mostrar pérdidas aparentes que se reflejan en ganancias de suplidores y compradores pertenecientes a la misma empresa matriz, que no quisieran se hicieran públicas.

Existen otras leyes, como la Ley Núm. 45, del 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como 'Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo', que administran planes de seguro, en otros casos por accidentes ocurridos fuera del área de trabajo, que imponen unos cargos módicos sobre las empresas a las que aplican, y sobre los trabajadores. En el caso de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado que administra la Ley 45, supra, se trata de una corporación pública autosuficiente. Por otro lado en el caso particular de esa ley, el patrono asegurado ha gozado de una inmunidad contra demandas por negligencia que sería interesante evaluar cuánto le ha costado en beneficios a los empleados afectados. Hasta donde tengo información ninguno de estos planes de seguro están en peligro de insolvencia y no existe un reclamo público de la empresa privada para que se eliminen; el problema parece ser si están siendo efectivos en atender las necesidades del trabajador. Conocemos de lo que ocurre con la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, que ha sido intervenida por el contralor y sobre la que se ha debatido sobre su administración, menos conocemos del Fondo de Beneficios por Incapacidad creado por la Ley Núm.139, del 26 de junio de 1968, según enmendada, y que es administrado por el Secretario de Hacienda y sobre cuyos ingresos netos el Secretario del

Trabajo y Recursos Humanos puede disponer para fortalecer los programas de empleo y adiestramiento en la empresa privada y el gobierno.

### **III. Bosquejo para la evaluación del impacto económico de aquella legislación cuya implantación conlleva el sostenimiento de un aparato burocrático o le impone responsabilidad económica a las empresas**

Enumeraremos leyes laborales importantes cuyo impacto económico se refleja en el costo de administrarlas o en el derecho que otorga a trabajadores afectados de obtener el doble del daño económico sufrido que puedan demostrar o algún tipo de indemnización.

En el primer caso tenemos la Ley Núm. 130, del 8 de mayo de 1945, según enmendada - la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico - o la Ley 45, del 28 de febrero de 1998, Ley de Relaciones del Trabajo en el Servicio Público, que crean un aparato cuasi judicial e investigativo, para atender tanto las controversias que surjan en torno a la sindicalización como a la interpretación de los convenios colectivos, así como el investigar la administración de las uniones.

El segundo tipo de legislación, que confiere indemnizaciones al trabajador querellado, se ejemplifica por las siguientes:

Ley Núm. 114, del 7 de mayo de 1942. Protección contra conducta discriminatoria del patrono.

Ley Núm. 100, del 31 de mayo de 1959. Protección contra el discrimen por razón de edad, raza, color, religión, sexo, origen social o nacional y condición social.

Ley Núm. 69, del 22 de abril de 1988. Protección contra el discrimen por razón de sexo más abarcadora que la Ley 100.

Ley Núm. 3, del 13 de marzo de 1942. Protección a madres obreras.

Ley Núm. 80, del 30 de mayo de 1976, según enmendada. Protección contra el despido injustificado.



La mayoría de estas leyes, aparte de tipificar como delito algún tipo de conducta del patrono o sus agentes que conlleve la realización o la tolerancia de un acto específico, también confiere, como se señalara anteriormente, un remedio económico consistente en el doble del valor del daño económico que el trabajador pueda demostrar. En algunos casos se confiere el derecho a la reposición.

En el caso de la protección contra el despido injustificado, el trabajador tiene que estar preparado para rebatir la alegación patronal de que cumple con una de las seis razones para justificar el despido y no tendrá derecho a reposición salvo que el despido fuera consecuencia de haber sido testigo contra el patrono en un proceso administrativo, judicial o legislativo.

Para evaluar el impacto económico de esta legislación habría que acudir a la Administración de Tribunales para desagregar los datos que ellos publican sobre las demandas radicadas; además habría que obtener estadísticas desagregadas sobre las sentencias emitidas en estos casos; luego habría que evaluar los beneficios conferidos en las sentencias favorables al trabajador, además de estimar el costo del litigio para la empresa. Otra fuente un poco menos azarosa sería Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, que debe tener cuantificada la información de las querellas radicadas al amparo de cada ley y los remedios obtenidos. En el caso de las querellas resueltas administrativamente de manera final y firme, ¿cuál hubiera sido el costo de tramitarse la misma por la vía judicial ordinaria y cuál hubiera sido el costo para el trabajador?

En cuanto al derecho a la asociación para la negociación colectiva y el concomitante derecho a huelga en el sector privado, es necesario obtener estadísticas históricas precisas sobre la cantidad de empleados unionados, el número de conflictos huelgarios y la pérdida en horas hombre, pero también es importante comparar con las estadísticas del Departamento del Trabajo sobre las gestiones directas que han logrado solucionar los conflictos o que han impedido los

mismos. También es importante comparar la mediana del salario de los trabajadores en empresas unionadas con empresas no unionadas, en el agregado y por sector industrial.

Existen otras dos leyes que han generado debate sobre su impacto económico, a saber:

Ley Núm. 379, del 15 de mayo de 1948, Ley de Horas y Días de Trabajo.

Esta ley es la que establece la jornada regular de trabajo diaria y semanal, la paga por horas extra de trabajo. Fue enmendada en 1995 para lograr la mayor flexibilidad posible compatible con el Artículo II, Sección 16, de la constitución. El lograr la flexibilidad que pretenden muchos empresarios requeriría enmendar la constitución o poner a trabajadores desprovistos de alternativas a tener que renunciar derechos y beneficios en perjuicio no sólo de su bienestar sino en el de quienes dependen de él.

Ley Núm. 1, del 1ero. de diciembre de 1989, según enmendada, la llamada "Ley de Cierre".

Esta ley regula la apertura de los establecimientos comerciales en días feriados y domingos. Mediante esta ley el cierre total se reduce a seis días feriados que no son domingo y a tres domingos. Se deja en el limbo lo que se permitirá en varios días feriados donde se había instituido el cierre parcial, disposición derogada en 1997. El Artículo 3 dispone los feriados donde hay cierre total, el Artículo 4 establece el horario donde se abrirá en días laborables y si uno lo lee en conjunto con el párrafo final llegará a la conclusión de que se está decretando el cierre total para los días feriados donde antes sólo existía el cierre parcial, pero esos días no se incluyen en el Artículo 3.

Esta ley impone varias restricciones en protección del trabajador, a saber: salvo las excepciones de personal técnico y gerencial, los empleados tienen que haber trabajado menos de 22 horas a la semana para trabajar domingo; y los empleados técnicos y gerenciales y aquellos que estén disponibles voluntariamente, no podrán trabajar dos domingos seguidos.

La ley tiene muchas excepciones y provée para la apertura continua en areas turísticas; no sabemos en que medida la eliminación de las protecciones al trabajador y la eliminación del cierre total en 9 días va a contribuir al desarrollo económico del país.

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos atiende centenares de miles y variados clientes para asuntos que van desde querellas particulares, arbitraje de convenios colectivos, fiscalización de uniones, pagos de beneficios. En los pasados años y bajo distintas administraciones, el Ombudsman ha radicado informes sobre la tardanza de distintas agencias en resolver querellas o completar trámites y el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos no ha estado entre las principales agencias señaladas. (Curiosamente sí lo ha estado la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, que en términos generales opera como un negocio privado y no requiere subsidios).

La legislación laboral requiere de varias agencias además del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos para la efectiva administración de las mismas. Uno como economista se sentiría tentado a pasar por el crisol de un análisis de costo beneficio social el gasto público que se efectúa en las mismas; y lo haría siempre y cuando partiera de la consideración que en el mercado de las ideas políticas la democracia, contrario al mercado libre, parte no de una distribución de la riqueza desigual y predeterminada, sino de la igualdad del derecho a votar para elegir las autoridades que han de legislar sobre los asuntos que la mayoría crea de importancia - sujeto al respeto de los derechos humanos fundamentales. Claro en el caso particular de la legislación laboral aventuro la hipótesis de que frente a la alternativa de un mercado laboral deregulado el beneficio social de la legislación laboral es mayor.

#### **IV. Evaluación de las influencias histórico-institucionales en la vigencia de la legislación laboral existente en Puerto Rico**

La legislación laboral en Puerto Rico es resultado de la combinación de varios factores: la lucha sindical de la primera mitad del siglo XX que tiene sus grandes logros legislativos en la creación del Departamento del Trabajo en 1931 y de la Ley de Relaciones del Trabajo de 1945; la reacción del sindicalismo norteamericano en protección de la industria textil continental, que lo impulsa a promover en el Congreso a que se extienda a Puerto Rico el salario mínimo federal, en perjuicio del principal incentivo que contaba el programa de fomento industrial para atraer al capital manufacturero norteamericano; y la existencia de una relación de subordinación política que permite la aplicación de las leyes federales sin consentimiento, y que si bien sirvió para extender el salario mínimo federal también sirvió para extender las prohibiciones de la Ley Taft-Hartley, que sirvieron para descarrilar al sindicalismo nacional y así evitar la sindicalización políticamente hostil en las empresas de capital norteamericano.

El programa de industrialización esquivó el primer embate gracias a los precios bajos del petróleo, que hacían de Puerto Rico una localización rentable para la refinación y ulterior elaboración de los productos derivados. Los arábigos convirtieron las plantas petroquímicas en fósiles cuando decidieron recuperar su riqueza en la década del setenta. El programa de industrialización esquivó nuevamente el zarpa de la historia haciendo uso de la nueva sección 936, que hacía más rentable el establecimiento en Puerto Rico de empresas que podían disgregar el proceso productivo de tal manera entre distintas localizaciones que la operación en Puerto Rico apareciera generando las ganancias que estarían exentas de contribuciones. Pero tanto las petroquímicas como estas empresas, por los requerimientos técnicos del personal, iban a estar aisladas del efecto de la extensión eventual a Puerto Rico del salario mínimo federal. Sabemos

ya lo que pasó con la sección 936, nuevamente aparece la relación de subordinación política: quien te lo da te lo quita.

La globalización de corte neo-liberal es la extensión al resto de los países menos desarrollados de lo que ya pasó y está ocurriendo en Puerto Rico. El capital de cierto tipo en la manufactura irá a buscar países con salarios bajos mientras la legislación laboral de los mismos se lo permita. El capital tecnológico irá a buscar paraísos contributivos, mientras la regulación de las finanzas internacionales sea laxa. Las empresas depredadoras del ambiente irán a donde no haya protección.

Frente a esta realidad, ¿debemos pagar el precio de la pobreza, la contaminación y además privilegiar contributivamente a los inversionistas más ricos para poder atraer el capital extranjero que hace falta para el desarrollo?

El premio nobel de economía y ex-economista principal del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, en su libro *Globalization and its Discontents*, arguye por una humanización de la globalización que conllevaría el abandono de ciertas posturas neoliberales, como que el estado no intervenga para crear instituciones e infraestructuras que faciliten la actividad económica, que reglamente los mercados imperfectos, que cree redes de apoyo que protejan a los desempleados y que ayuden a las empresas locales a ajustarse gradualmente a las nuevas condiciones de los mercados. También aboga para que se desarrollen instituciones internacionales que ayuden a los países a ajustarse al cambio tecnológico y que permitan aliviar el costo de la deuda externa en los países más pobres. Si la quiebra funciona para reorganizar las empresas, ¿por qué no se instituye la misma práctica a nivel internacional?

El sociólogo chileno, Fernando Mires, en su libro *Teoría Política del Nuevo Capitalismo*, plantea que el reto de la globalización, en la medida que implica la invasión de los espacios sociales y políticos por criterios de mercado a tenor con la ideología neoliberal, hay

que enfrentarlo interfiriendo con la actividad económica, para que reconozca los objetivos sociales que confluyen con los objetivos de acumulación de riquezas; y esa interferencia tiene que hacerse a nivel global. A nivel nacional hay que proteger la democracia para garantizar que los criterios del mercado no serán los únicos que se considerarán en el orden político y además para profundizar los vínculos externos.

Es en la economía internacional, globalizada, que el dinero adquiere su significado no sólo de representar el valor de los derechos de propiedad con un denominador común, sino, además, que se convierte en la propiedad por excelencia intercambiable en cualquier tiempo y lugar. El fin de la actividad económica para los grandes inversionistas es la acumulación de propiedad valiosa, de la cual el dinero es su máxima expresión. El poder es función de la acumulación de propiedad valiosa. La producción de mercancías o servicios va estar subordinada a este propósito y a veces la manipulación de los estados financieros o la estructura compleja de entidades corporativas subsidiarias se van a utilizar para promover el valor de la propiedad sobre la que se tiene control indirecto para aumentar el valor de la propiedad personal. La promesa de riqueza, la especulación con el futuro se convierte en el recurso principal para aumentar la riqueza personal en lugar de la mayor productividad del trabajo o la mejor calidad del producto. Y si los Estados Unidos, con su reglamentación financiera no pudo impedir los escándalos que han aquejado a su elite corporativa -y que dimanen de ese comportamiento-, ¿qué vamos esperar en países con pobre desarrollo institucional?

Aquí concluyo recordando que pese a lo imperfecta de nuestra legislación laboral y a lo viciada que pueda estar por la tara del colonialismo, no deja de ser una respuesta colectiva a la intuición de que el mercado libre no protegerá al más débil.

---

\*Asesor legal del Senador Fernando Martín.