

TENDENCIAS Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN PUERTO RICO

Hiram Guadalupe Pérez / Carlos Alá Santiago***

La noción de empleo, como medida de desarrollo económico de los países capitalistas industrializados, aparece durante la crisis de los años treinta en el momento en que las naciones-estado participan abiertamente de la socialización del trabajo a instancias de la población desocupada y del movimiento obrero.

Las serias dificultades de la época obligaron al Estado a asumir una mayor intervención en la regulación de la economía a la vez que expandía su rol y presencia en todos los ámbitos de la vida social y económica mediante la creación de empresas públicas y empleos de forma directa y activa. El motor ideológico de esta nueva concepción del Estado y su relación con el mercado económico quedó establecido en los postulados que elaboró el economista John Keynes.

Por su parte, en el caso de los países socialistas, y con especial énfasis en la Unión Soviética, la noción de empleo —en su carácter de pleno empleo— se convierte en una propuesta y aspiración

*Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Humacao.

**Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

política en los años de la segunda posguerra.

En los países de capitalismo industrial, el empleo como categoría social comenzó a caer en crisis a partir de los años 70, época en que se evidenciaba que el pleno empleo sólo era posible en países donde se había logrado una plena capacidad de acumulación de capital.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de empleo? Las definiciones sobre el concepto empleo varían. Para los marxistas la construcción social de las reglas que controlan al empleo y su institucionalidad es central en su definición y estudio mientras que para los economistas neoclásicos la reconstrucción social es secundaria y el empleo es una noción sin contenido propio. Por su parte, para los normalistas franceses, el empleo se define como “el reconocimiento público del trabajo según reglas que garantizan al trabajador un estatus y una remuneración”.¹

Mientras más heterodoxa la definición, más generalizado y ambiguo el concepto. Visto de esta forma, el empleo resulta un conjunto extremadamente amplio y complejo de reglas que conciernen a la movilización, uso y mantenimiento de la fuerza de trabajo y que pone en juego un gran número de actores a la vez que entremezclan niveles, procesos y formas diversas. A ésta definición, Paul Bouffartigue la ha llamado minimalista.²

Para efectos de este trabajo enfatizamos en la importancia que tiene para la Sociología del Trabajo establecer una definición de empleo que se contraponga a las corrientes que han dominado el escenario de las ciencias económicas y para las que el empleo es visto como cualquier actividad laboral remunerada. Nuestra propuesta suscribe las tesis que definen al empleo como una actividad laboral en la que se respetan ciertas normas sociales.³ Es decir, hablamos de empleo como el trabajo políticamente regulado.

¹ B. Friot y J. Rose, *La Construction sociale de l'emploi en France. Les années soixante à aujourd'hui*, L. Harmattan, 1996.

² Paul Bouffartigue, “Francia: ¿La norma del empleo hecha trizas?” en Carlos Prieto, *La crisis del empleo en Europa*, Printer Industria Gráfica, S.A., Barcelona, 1999, pp. 9-44.

³ Carlos Prieto, “El empleo en Europa: transformaciones, tendencias y lógicas. Un análisis comparativo” en Carlos Prieto, *Op.cit.*, pp. 9-33.

En nuestra presentación nos interesa examinar en qué momento se inicia esa regulación política del trabajo en Puerto Rico, cuál ha sido la evolución del empleo en los últimos años y cómo las políticas y tendencias de empleo que se han venido desarrollando provocan que el trabajo adquiera una relación social distinta.

La normalización del empleo

Usualmente, cuando se habla de empleo se reconstruye la imagen de un empleo estable y socialmente protegido más perteneciente a la realidad de los años 70 y 80 que de nuestros días.

Ese ideario de empleo asalariado supone un patrono único, una jornada laboral completa en una organización específica y con acceso a una gama de protecciones o prestaciones sociales (seguro de vida, seguro médico, retiro, bonificaciones, préstamos) y la protección de un convenio colectivo garantizado y protegido por un sindicalismo de tipo corporativo fundado en una ley de relaciones laborales moderna y progresista. Además, ese empleo se genera en un marco social determinado por una frondosa legislación de protección social lo que hace de éste uno pleno y estable.

En el sector público esa estabilidad se concretiza al describir los puestos de carrera que tienen, al igual que en el sector privado, una serie de prestaciones que funcionan como los beneficios marginales, o lo que muchos definirían como el salario indirecto. La diferencia entre ambos empleos público y privado ha estado marcada por las diferencias salariales (en el sector público los sueldos son más bajos). Sin embargo, la seguridad del empleo daba para distinguir el empleo estable del trabajo precario, sin presencia sindical, sin seguridad social y con una alta tasa de inseguridad.

En Puerto Rico, el concepto de empleo, visto como una norma social de trabajo, se comienza a utilizar en la década de los 30 cuando se establece el Departamento del Trabajo con el fin de promover oportunidades laborales. Con la institucionalización de este Departamento se aprueban una serie de leyes protectoras con el fin de:

- (1) Reglamentar el contrato de trabajo a la vez que garantiza el salario del obrero (Ley Núm. 17 del 17 de abril de 1931).
- (2) Reglamentar los contratos agrícolas así como el uso de la tierra (Ley Núm. 76 del 4 de mayo de 1931).
- (3) Promover el bienestar de los trabajadores en lo referente a accidentes del trabajo y sus consecuencias en el curso de su empleo (Ley Núm. 45 del 18 de abril de 1935).
- (4) Promover la seguridad de empleos facilitando las oportunidades de trabajo por medio del mantenimiento de un sistema de oficinas públicas de empleo (Ley Núm. 74 del 21 de junio de 1936).
- (5) Reglamentar las normas de trabajo a fin de lograr que sean justas y abarcadoras (Ley de Normas Razonables de Trabajo de Estados Unidos de 1938).
- (6) Regular y prohibir, en algunos casos, el trabajo industrial a domicilio (Ley Núm. 163 del 15 de mayo de 1939).
- (7) Establecer protección para las madres solteras (Ley Núm. 3 del 13 de marzo de 1942).
- (8) Reglamentar el empleo de menores (Ley Núm. 230 del 12 de mayo de 1942).

Estas leyes establecieron la normativa del empleo individual pero no fue hasta 1945 cuando se normalizó el empleo en la contractualización colectiva al aprobarse la Ley de Relaciones Laborales de Puerto Rico, mejor conocida como la Ley 130 de 1945. Esta Ley le garantizó a los empleados de las corporaciones públicas, que funcionan como negocio privado, su derecho a organizarse en sindicatos y negociar colectivamente sus salarios y otras condiciones de empleo. También garantizó el derecho a huelga.

Entretanto, la realidad del empleo fuera del área corporativa gubernamental y segmentos limitados del sector privado ha estado ligada a la escasez y precariedad de un mercado laboral de una nación-isla⁴ que no puede ofrecer alternativas de trabajo para toda la mano de obra disponible.

⁴ Al referirnos al concepto de nación-isla estamos introduciendo dos categorías en nuestro análisis: una de espacio geográfico y otra de definición política. Desde nuestra perspectiva, el mercado laboral y la normali-

En Puerto Rico, las políticas de empleo siempre han estado vinculadas a proyectos de modernización que incluyen el derecho de los trabajadores a negociar colectivamente mejores condiciones de empleo y salario. Ambos aspectos han sido parte de un proceso de normalización visto como un renglón importante de una reforma gubernamental más amplia y ambiciosa. La propuesta ha sido siempre invertir en una mejor redistribución salarial de los trabajadores para lograr su participación efectiva en la transformación del país.

Desde la década del 40, el Gobierno ha sido gestor de empleos a través de políticas de desarrollo que ofrecen incentivos contributivos a la inversión de capital extranjero. Esas políticas —base de operación del pacto entre el capital y el Estado— han mantenido una industria nacional privada pequeña y dependiente del capital extranjero, con un espacio de gestión bien controlado.

Ese pacto, confirmado en los años cuarenta, se caracterizó por una industrialización rápida, marcada por un proceso intenso de taylorización de la mano de obra y de concentración de las unidades de producción. También se destaca la conversión de la población activa en una asalariada, acompañada de un crecimiento de actividades terciarias, tanto para las actividades de manufactura como de servicios.

La estrategia del Gobierno comenzó con una reorganización económica que centró interés en el control y desarrollo de infraestructura; una reorganización administrativa del gobierno y un proyecto de industrialización estatal limitado mediante el establecimiento de fábricas de zapatos, cartón, vidrio, producción de efectos eléctricos y materiales de construcción.

zación del empleo se construyen y reproducen de forma distinta en la nación-isla que en los países continentales. La economía de la isla, irrespectivamente de su situación política, depende de fluctuaciones de capital migratorio, o sea, mientras más insertada esté la isla en una región económica continental más precarizado será el empleo que proveerán las fluctuaciones del mercado laboral. El trabajo que llega a la isla es uno degradado: carece de organización sindical, tiende a tener baja remuneración y condiciones inferiores a las que se manifiestan en el continente. En Puerto Rico la situación se agrava por la condición colonial ya que la norma del empleo va a estar condicionada a imposiciones de la metrópoli.

La creación de estas empresas sólo estuvo destinada a ofrecer servicios a aquellas áreas de la producción en las que el capital norteamericano no había entrado y que eran importantes para el desarrollo general de la economía, especialmente en la creación de eslabonamientos para lograr una economía más integrada. Además, estas industrias estaban orientadas a satisfacer una demanda local que normalmente se suplía con importaciones de los Estados Unidos.⁵

Las posibilidades de este proyecto se frustraron cuando, a partir de 1945, el Gobierno se deshizo de las pocas empresas gubernamentales que habían iniciado operaciones en la Isla. A partir de entonces, se inició un esfuerzo para aumentar la producción industrial atrayendo capital privado norteamericano.

Fue así como se puso en marcha el programa de “Operación manos a la obra”⁶ con el fin de traer a la Isla el mayor número posible de empresas norteamericanas para crear empleos. Su herramienta principal era una ley de incentivos industriales mediante la que el gobierno creó un clima atractivo para las inversiones. Su propuesta le ofrecía a los inversores mano de obra abundante, barata y disciplinada, un clima político estable, acceso libre al mercado norteamericano, edificios y obras de infraestructura a bajo costo y exención del pago de contribuciones al erario puertorriqueño por un periodo de 10 a 25 años.⁷

El efecto neto de esta política fue que para 1952 habían establecidas en Puerto Rico 166 fábricas norteamericanas que generaron un total de 12,000 empleos. La composición orgánica de estas empresas requerían una inversión baja de capital y un empleo intensivo de mano de obra. Su principal producción se centraba en los

⁵ James Dietz, *Op.cit.*, p. 208.

⁶ La agencia estatal que se creó para coordinar y crear proyectos de industrialización en Puerto Rico lo fue la Compañía de Fomento Económico, creada en 1942.

⁷ Para más información al respecto, recomendamos examinar las obras de James Dietz, *Op.cit.*, Francisco A. Scarano, *Op.cit.*, Fernando Picó, *Breve historia de Puerto Rico*, Río Piedras, Ediciones Huracán, 1982 y René Marqués Velasco, *Nuevo modelo económico para Puerto Rico: estrategias para el desarrollo de la industria y la agricultura*, San Juan, First Book Publishing of Puerto Rico, 1993.

textiles y la ropa y artículos de cuero, a tal punto que para 1954 estos dos renglones empleaban el 60% de la mano de obra industrial del país. Para 1963 se reportó en la Isla un total de 2,243 industrias de propiedad extranjera que emplearon a 98,597 trabajadores.⁸

Para el Gobierno, la gran dificultad de este modelo estaba en que siendo estas fábricas de baja inversión en capital, su único incentivo lo era el pago de bajos salarios a los trabajadores. Así no se podía evitar una eventual fuga de éstas a otros países donde se les igualaran o superaran los niveles de incentivos salariales que obtenían de Puerto Rico.

Fue entonces, cuando desde mediados de la década del 60, se trató de promover otro tipo de inversión industrial para el país. Ahora, se buscaba atraer industrias de uso intensivo de capital, aunque su oferta laboral fuese baja. Lo importante para el Gobierno local fue poder garantizar que las nuevas instalaciones industriales realizaran una inversión fija en el país que les obligara a sostenerse por más tiempo. Es entonces cuando se instalan en Puerto Rico una serie de fábricas productoras de químicos y petroquímicos, maquinaria, productos eléctricos y de metal, las que en su mayoría iban a exportar sus productos a Estados Unidos.

Un segundo ciclo industrial trajo a las industrias farmacéuticas,⁹ las productoras de compuestos de computadoras y de equipamiento de biotecnología. En los 80, los incentivos se extendieron a los bancos, la producción de instrumentalidad científica, la venta de bienes raíces y las comunicaciones. Este tipo de industrias definen y caracterizan el modelo industrial que ha mantenido el país hasta el presente.

La única adición reciente al programa de incentivos industriales ha sido los beneficios otorgados a la industria biogenética y a la investigación y el desarrollo científico.

⁸ James Dietz, *Op.cit.*, p.283.

⁹ Vale la pena señalar que Puerto Rico ocupa el segundo lugar en el mundo en población de empresas farmacéuticas y producción reglamentada de drogas en el mundo, antecedida por la ciudad de New Jersey. Ver Carlos Alá Santiago, "La reconversión industrial en Puerto Rico: el caso de la industria farmacéutica". *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, vol. 21, junio de 1989, págs. 61-88.

A pesar de que en los años 50 el número de participantes en la fuerza laboral de Puerto Rico alcanzó su punto máximo, llegando a un 55% en el 1951, la tasa de ocupación del país comenzó a declinar en años posteriores como consecuencia de los cambios generados en el modelo productivo.

Para el 1981, la tasa de ocupación era sólo de 41%, lo que indica, en general, que la posibilidad de los trabajadores puertorriqueños a entrar en el mercado laboral, a partir de los años 60, comenzó a declinar justo en el momento en que el gobierno despegaba su nuevo programa de industrialización. Este hecho se constata con la revisión de los informes estadísticos que muestran un leve descenso en la tasa de desempleo de Puerto Rico entrado los años 60 (10.3%), y un aumento vertiginoso del desempleo de la Isla en años posteriores, alcanzando el máximo registrado de 23.4% a principios de los años 80.¹⁰

Como hemos señalado, el modelo desarrollista que se experimentó en la Isla durante los años 50 al 70 mostró su incapacidad para crear empleos estatales, hecho que condujo al Gobierno a elaborar nuevas estrategias para satisfacer la creciente demanda laboral. Las acciones del Gobierno se centraron en dos escenarios. Por un lado, entrado los años 50, se incentivó la emigración como política activa contra el desempleo y, de otra parte, el Gobierno asumió un rol activo como generador de empleos expandiendo su estructura gubernamental.

Con relación a la política de emigración, el Gobierno de Puerto Rico se benefició del incentivo socio-económico que representó para muchos puertorriqueños lanzarse a probar suerte en el mercado laboral de Estados Unidos. Ese hecho, sin duda, contribuyó a que la tasa de desocupación laboral, durante los años 60 al 80, no fuese más alta.

Entre el periodo de 1940 al 1950 la emigración neta de puertorriqueños hacia territorio estadounidense fue de 180,000 personas,

¹⁰ Las tasas más bajas de desempleo que se registraron a finales de los años 50 y principios de los 60 se debió al aumento de la emigración masiva hacia los Estados Unidos. Para entonces, el desempleo ascendió sobre los 11 puntos porcentuales en relación con la tasa de actividad laboral. Junta de Planificación de Puerto Rico, *Informe Económico*, San Juan, 1980.

una cifra superior a la registrada en las cuatro décadas anteriores. Esa cifra reportó un aumento sustancia en la década del 50, donde se registraron 460,826 migrantes. Entre los años 1960 a 1980 el total de migrantes fue de 303,237. El efecto de esta migración sobre los niveles de desempleo en la Isla fue de un descenso de 3.3% en los años 40; 11.5% en los años 50; y 11.9% en la década de 1960.¹¹

Tabla I
Población total y número de migrantes

Años	Población	Migración
1950	2,200,000	180.000
1960	2,340,000	460.826
1970	2,710,000	144.724
1980	3,184,000	158.513

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, 1982.

Tabla II
Reducción de desempleo por la emigración (puntos porcentuales)

Año	Reducción de desempleo
1950	3,3
1960	11,5
1970	11,9
1980	7,0

Fuente: James Dietz, *Historia Económica de Puerto Rico*, p. 307.

Mientras la emigración se convertía en una "válvula de escape" al problema de la desocupación laboral de la isla, el Gobierno expandía la Rama Ejecutiva en un ejercicio político para generar más puestos de trabajo. Como resultado de esto, entre 1960 y 1980 se

¹¹ Junta de Planificación de Puerto Rico, *Informe Económico*, San Juan, 1982.

reportó un crecimiento en número de empleos del gobierno central de 200%, lo que permitió, a su vez, una expansión de los servicios básicos a la mayor parte de los ciudadanos.

Tabla III
Crecimiento de la Rama Ejecutiva

Años	Número de agencias	Cambio
1960	54	—
1970	70	+24
1980	102	+32
1990	124	+22
1996	138	+14

Fuente: Negociado de Presupuesto, Oficina de Presupuesto y Gerencia. Presupuesto Ejecutivo. Diagrama de Organización del ELA, años indicados.a

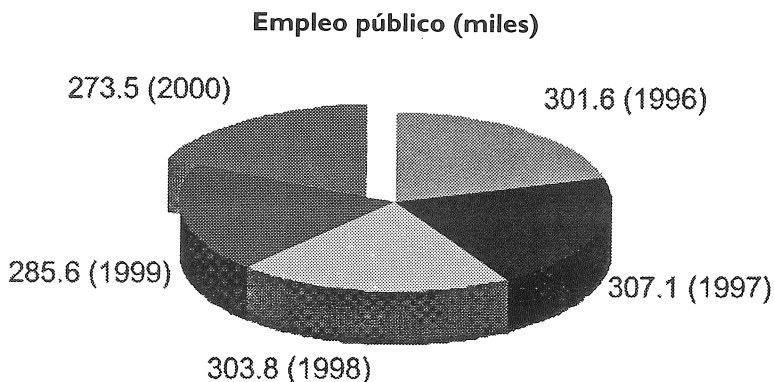
La aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Ley 130 de 1945, fue la antesala a una reforma administrativa comprensiva del gobierno de la isla. Esta quedó plasmada con la aprobación de la Ley 140 del 28 de abril de 1949 con la cual se autorizó la reorganización de los departamentos ejecutivos y las agencias del Gobierno Insular. Así se institucionalizó la modernidad administrativa que ha sobrevivido hasta nuestro tiempo.¹²

En 1960, 62 mil personas trabajaban en la administración pública lo que representaba un 11.4% del empleo total. El sector agrícola ocupaba el primer lugar como fuente de empleos con un 23.1%, seguido por el comercio (17.9%), la manufactura (16.8%) y los servicios con 13.8%.

En la década del 80, el empleo público subió en un 200%. La cantidad de empleos en la administración pública del gobierno central aumentó a 184 mil personas, 122 mil más que dos décadas antes. En términos relativos, a finales de la década del 80 el gobierno central contrataba el 24% del total de empleos en Puerto Rico.¹³

¹² Leonardo Santana Rabell, *Gobierno facilitador: La reorganización del poder ejecutivo bajo el gobernador Pedro Roselló*, Río Piedras, Escuela Graduada de Administración Pública, 1997.

¹³ Gobierno de Puerto Rico, *Informe Económico del Gobernador*, Junta de Planificación, Encuesta de Vivienda del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Datos Históricos 1960-2000.



En 1992, una nueva administración gubernamental se hizo cargo del Gobierno: el Partido Nuevo Progresista, proponente de la estadidad y unión permanente de Puerto Rico a los Estados Unidos de América. En su base programática, este partido postuló una nueva política de empleo dentro de su propuesta de reorganización de la rama ejecutiva basada en la reducción del empleo del sector público y la privatización de bienes públicos.

La reforma gubernamental propuesta crearía, además, una política de empleo público coherente, mejoraría la infraestructura, reduciría el tamaño y los gastos del gobierno, mejoraría la calidad de los servicios flexibilizando la reglamentación no necesaria y aumentando la productividad de los empleados.

La primera iniciativa tomada por el Gobernador Pedro Roselló, a dos días de tomar posesión de su cargo, fue emitir una orden ejecutiva con la intención de paralizar los nombramientos a las plazas vacantes en todas las agencias públicas y reducir los gastos del gobierno en la contratación de servicios profesionales.¹⁴ Esa orden fue derogada el 1ro de julio de 1994 ante las críticas políticas que surgieron dentro y fuera de su partido.¹⁵

¹⁴ Gobierno de Puerto Rico, *Orden Ejecutiva del 5 de enero de 1993*.

¹⁵ Andrea Martínez, "Aplaude Ferré la descongelación de plazas" en *El Nuevo Día*, 14 de junio de 1994, p. 26.

Durante los últimos siete años, el Gobierno ha experimentado otros modelos para reducir el empleo entre los que se encuentran: las privatizaciones, la consolidación y eliminación de agencias y el retiro temprano. Cave señalar que como parte de la agresiva política de privatización de los servicios de salud de la Isla, en enero del 2000 se reportó una reducción de más de 20 mil empleos públicos.

¿Hacia dónde va el empleo público?

La política pública del gobierno de Puerto Rico en los últimos ocho años ha ido encaminada a la reducción del empleo público. Es cierto que las acciones de reorganización gubernamental han impactado muchas agencias individualmente pero, como se desprende de nuestros datos, no han tenido mucho efecto para reducir el tamaño del gobierno en la última década, a pesar de la eliminación de empleos en algunas áreas. Entre 1993 y 1996 se consolidaron 54 agencias y se eliminaron 20, aunque sin ningún impacto en el empleo. En el mismo periodo se crearon 22 agencias nuevas generando 50 mil empleos nuevos.¹⁶

Para entender este desfase, más empleos frente a una política gubernamental de atricción, hay que tomar en consideración que existen factores sociales y económicos que afectan el empleo y por ende el tamaño del gobierno: (1) las políticas especiales del Gobierno; (2) la apropiación de fondos federales; (3) la timidez o la indiferencia del sector privado; (4) la naturaleza de los servicios y su fin social; (5) los conflictos políticos dentro de los partidos; y (6) la sindicación, entre otros.

Mientras se implantan unas políticas para dismantelar áreas de servicios del Gobierno —con su correlativo efecto sobre el empleo, se crean otras políticas específicas que tienen impacto sobre el empleo público. A manera de ejemplo citamos dos áreas en las que el aumento de puestos de trabajo ha sido constante en los últimos años.

La primera de estas tiene que ver con las estrategias gubernamentales para fortalecer la seguridad pública o “la mano dura

¹⁶ Leonardo Santana, *Op.cit.*

contra el crimen”, como se le conoce comúnmente en Puerto Rico. Al poner en práctica esta política, el empleo en agencias vinculadas a las funciones de seguridad aumentó.

Tabla IV
Tendencias de empleo en áreas de seguridad pública

	1992	1996	Aumento
Policía de Puerto Rico	14,410	20,008	+5,598
Dept. de Corrección y Rehabilitación	8,864	12,511	+3,647
Dept. de Justicia	1,846	2,484	+648
Tribunal de Justicia	3,934	4,387	+453

A su vez, la importancia que el Gobierno le ha dado a la promoción del turismo en Puerto Rico ha provocado un aumento significativo de un 30% en el empleo del sector.

El efecto de la negociación colectiva sobre el empleo

La negociación colectiva ha demostrado ser efectiva en la normalización positiva del trabajo. A mayor negociación en un sector mejores condiciones de empleo y menor la precarización del trabajo.

No obstante, el comportamiento de los sindicatos en la mesa de negociaciones en algunas de las corporaciones públicas donde se negocia por virtud de la Ley 130 de 1945, contradictoriamente, ha facilitado la reducción de los empleos públicos. Esta lógica funciona en coherencia con la política gubernamental pero se manifiesta de forma diferente a lo que ha sucedido en otras agencias donde no existen prácticas de negociación.

Tabla V
Reducción de empleo en Corporaciones Públicas 1992-1996

Coorporaciones Públicas	1992	1996	Reducción
Autoridad de Energía Eléctrica	10,772	10,655	-117
Autoridad de Teléfonos	8,345	7,971	-374
AAA	6,853	6,029	-804
Compañía de Fomento Industrial	435	445	+10
Banco Gubernamental de Fomento	548	620	-72
Autoridad de Tierras de Puerto Rico	1,553	931	-622
Corporación Azucarera de P. Rico	2,864	1,487	-1,377
Adm. de Serv. y Des. Agropecuario	2,007	1,986	-21
ACCA	530	540	+10
AMA	1,038	1,000	-38
Aut. de Puertos	1,600	1,762	+162
Compañía de Fomento Recreativo	729	622	-107
Fedeicomiso de Parques	228	211	-17

La nueva regulación del mercado laboral

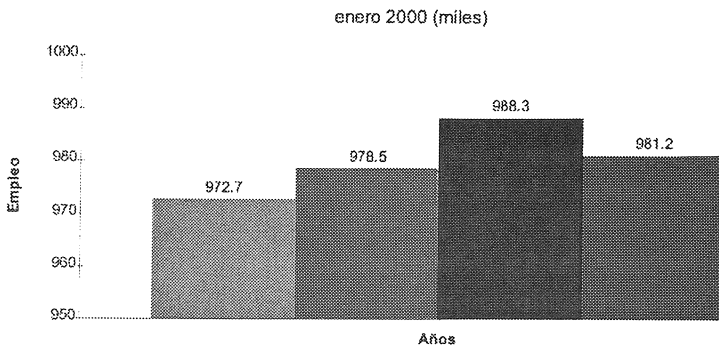
Mientras el Gobierno establece una política activa de privatización con la que se ha reducido el empleo público en el país durante los últimos cinco años, el sector privado busca desreglamentar la legislación protectora laboral para aumentar el rendimiento y ganancia de su sector a la vez que las tendencias indican que no absorbe los empleos desplazados por las políticas privatizadoras.

En el periodo que comprende del 1990 al 2000 el sector privado de la economía no ha sido capaz de generar empleo estable en la manufactura ni en los servicios. Por ejemplo, en 1990 las industrias manufactureras generaron 168 mil empleos mientras que para enero del 2000 ese sector sumaba 141 mil. De igual forma se redujo en

mil plazas el número de empleos en el sector servicios, el más dinámico de nuestra economía.

En cambio, en el número de plazas de trabajo en los sectores de las finanzas, seguros y bienes raíces reportó un aumento. Sin embargo, el tipo de trabajo disponible en estas industrias tiende a ser precario y temporero. Por su parte, y como ya hemos señalado, el empleo público también ha reflejado reducciones significativas.

Empleo total en Puerto Rico enero 2000 (miles)

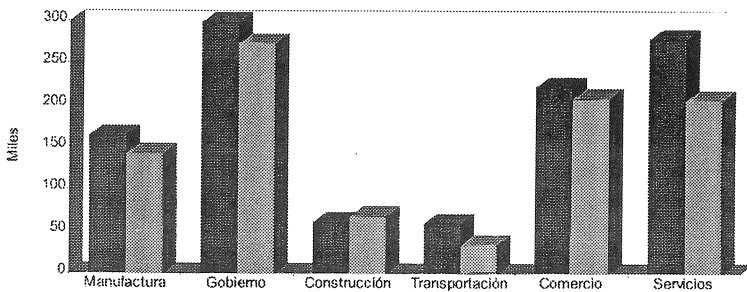


Legenda

	1996	2000
Manufactura	164,000	141,300
Gobierno	298,000	273,500

Años	1997	1998	1999	2000

Variación empleo por sector 1996 y 2000 (miles)



Sectores	1996	2000
Construcción	61,000	67,400
Transportación	59,000	33,700
Comercio	222,000	208,700
Servicios	279,000	205,700

Sectores	enero 1996	enero 2000

En los últimos años se han discutido varias propuestas sobre un nuevo modelo económico para Puerto Rico que incluye una serie de cambios a la legislación laboral vigente, las que han sido sometidas por sectores patronales organizados en la Cámara de Comercio y la Asociación de Industriales.

Estos grupos han justificado sus propuestas en las nuevas condiciones impuestas por la globalización mundial y la necesidad de que Puerto Rico sea competitivo. Para estos fines, establecen como necesario desnormalizar el trabajo en el sector privado para tomar injerencia sobre ciertos servicios públicos esenciales a través de las políticas de privatización. Ejemplos de estos casos han sido la venta de la Compañía de Teléfonos de Puerto Rico, la privatización de los servicios administrativos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarrillados (AAA) y la venta de las facilidades de los servicios de salud pública.

Esta nueva estrategia de desarrollo económico identifica la privatización como la “mejor” alternativa de la gestión gubernamental para modernizar el Estado incorporando en la gestión pública características de la empresa privada con la cual se pretende re-enfocar la productividad y aumentar la eficiencia y la efectividad de los servicios a la vez que se liberan recursos del sector del gobierno. La política pública propuesta por el sector privado supone la revisión de prioridades del gobierno, establecer mejoras en la calidad del servicio público, ampliar la infraestructura existente, mejorar el capital humano, aumentar la capacidad técnico educativa de la fuerza de trabajo y atender los reclamos de los gobiernos municipales.

Estas propuestas se materializaron en la legislación laboral sometida en 1995 y que tuvo como objetivo plantear una revisión de todas aquellas disposiciones de Ley que obstaculizaban, a juicio de los proponentes, el desarrollo económico del país. Las propuestas incluían derogar y aprobar algunas leyes fundamentales de protección social del empleo, entre las que se encuentran:

1. Enmendar la Ley de Cierre

- Eliminación del requisito de solicitar permisos al Secretario del Trabajo para poder trabajar los domingos.

- Eliminar el requisito de paga doble por horas trabajadas durante los domingos.
 - Eliminación de restricciones para abrir los establecimientos comerciales 24 horas al día.
 - Eliminación de restricciones para abrir los siete días de la semana.
2. Ley 80 de Contratos y Despidos (Conocida como la Ley de la Mesada)
 - Procedimientos a su amparo pudieran tramitarse en foros administrativos.
 - Aumentar términos permisibles para los periodos probatorios.
 3. Ley de Horas y Días de Trabajo (Ley 379 del 15 de mayo de 1948)
 - Redefinición de los términos días y semana de trabajo para propósitos del cómputo del tiempo extra que constituye la jornada legal diaria y semanal de trabajo.
 - Eliminar restricciones para poder implantar horario flexible.
 4. Pruebas de drogas en el empleo
 5. Liberalizar el periodo para tomar los alimentos
 6. Eliminación de la Junta de Salario Mínimo
 7. Eliminación de los Decretos Mandatorios sobre Salarios
 8. La implantación no uniforme del Salario Mínimo Federal
 9. La eliminación de paga doble por trabajo realizado en exceso de ocho horas al día.
 10. La reducción de los términos de prescripción en las reclamaciones de salarios de tres a dos años.
 11. Eliminar las licencias concedidas a las mujeres en estado de embarazo.
 12. Eliminación de procedimiento sumario de reclamación de salarios.
 13. Substitución de las licencias de vacaciones mediante el pago de dinero.

Muchas de esas propuestas fueron aprobadas, haciendo del empleo en el sector privado uno más precario y menos protegido. En la actualidad, los representantes de la empresa privada buscan

extender estas nuevas regulaciones del trabajo al sector público. Este tema es parte de la discusión política del país.

Otra de las tendencias del mercado laboral en Puerto Rico es el aumento en el número de desempleados y la reducción de la fuerza laboral en la tasa de participación de la población activa. Esto significa que un segmento de los desempleados se ha convertido en desplazados permanentes que ya no buscan empleo y que desaparecen de las estadísticas laborales, según la metodología utilizada por el Departamento del Trabajo.

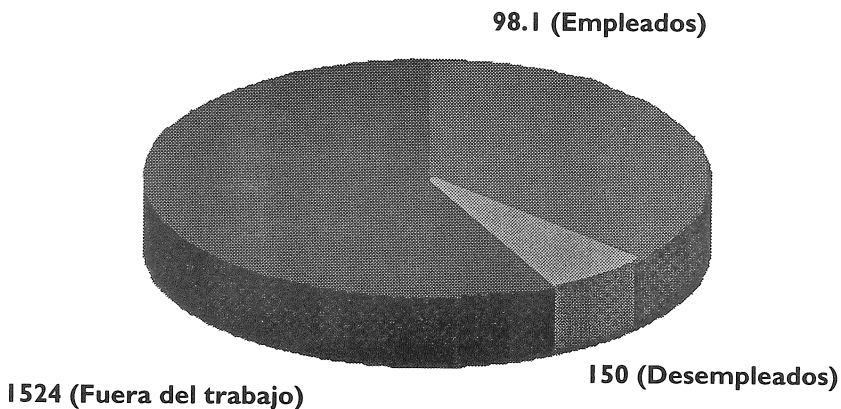
Por esta razón, entre 1996 al 2000 el número total de empleos en Puerto Rico se ha reducido de 1 millón 112 mil a 981 mil 200. Sin embargo, los números que reflejan la tasa de desempleo en el país presenta una reducción de éste de 13.4% en 1996 a un 11.7% en el 2000. Las dificultades que representan las estadísticas en el estudio del empleo es que éstas no descifran con exactitud quienes de las personas adscritas al sector de “fuera del grupo trabajador” son desempleados desalentados.¹⁷

La manera en que se construyen las estadísticas en Puerto Rico no permite a un investigador calcular seriamente la población activa que está fuera del empleo ya que la metodología con la que se contabiliza el desempleo no proyecta la situación de una población importante en el país que no está buscando empleo y que se definen como desalentados.

Según el proceso estadístico de las instituciones laborales del país, para que una persona sea parte de las estadísticas laborales del país tiene que estar empleado o buscando empleo. Incluso en los casos de los trabajadores sin empleo, éstos sólo cuentan en las cifras del país si están recibiendo los beneficios del desempleo, los

¹⁷ En el sector de “fuera del grupo trabajador” aparecen incluidos aquellas personas que, a la hora de la encuesta, están en algún centro de enseñanza, en los hospitales, las cárceles y en la milicia. Como si fuera poco, para las estadísticas laborales del país, realizadas por el Departamento del Trabajo, un empleado se define como “una persona que realizo cualquier tipo de trabajo durante la semana que se llevó a cabo la encuesta para recibir una paga o un beneficio, trabajó 15 o más horas como un trabajador sin paga en una empresa familiar o tuvo un trabajo del que estuvo temporalmente ausente”.

**Población civil en Puerto Rico
enero 2000 (miles)**



que tienen una duración máxima de 26 semanas. Ante este hecho, reconocemos una tendencia en aumento del número de personas que prefieren sobrevivir a base de las ayudas que reciben del Estado. Así mismo, apuntamos al hecho del aumento constante que reporta el segmento de la población que se inscribe en la economía informal, ya sea esta legal o no.

El resultado de las políticas de empleo en los últimos años ha reproducido un modelo de empleo inestable, precario y desprotegido. En otras palabras, flexible para su utilización por el sector privado.

El empleo público tiene una tendencia a reducirse. Las transferencias de empleo, del público al privado, están matizadas por un proceso de precarización que tiene como consecuencia una pérdida de protección social junto al estancamiento de las tasas de sindicalización. En el sector privado de la economía se están perdiendo las seguridades sociales de empleo mientras que los pocos empleos generados son siempre temporales, casuales y precarios.

En resumen, la experiencia de empleo que se presenta en el Puerto Rico del siglo XXI proyecta un escenario en el que la tendencia del mercado laboral está marcada por el empleo desestabilizado y el desempleo.

