



CÁMARA DE COMERCIO DE PUERTO RICO

Foro Gobierno y Empresa Privada:

Socios para el Desarrollo Económico

**Mesa Redonda #10:
Leyes Laborales y Competitividad**

Documento Temático

CÁMARA DE COMERCIO DE PUERTO RICO

Foro Gobierno y Empresa Privada:
Socios Para El Desarrollo Económico
24 de septiembre de 2014

Mesa Redonda #10: Leyes Laborales y Competitividad

FLEXIBILIDAD LABORAL: PILAR IMPORTANTE PARA UNA ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD*

I. Introducción

Para mayo de 2014, solamente el **39.8%** de las personas en Puerto Rico de edad apta y hábil para trabajar se encontraban trabajando o activamente buscando empleo.¹ En contraste, para la misma fecha, la tasa de participación laboral en los Estados Unidos (“EEUU”) alcanzaba el **62.8%**.² Con el beneficio de una perspectiva histórica, podemos apreciar que nuestra realidad actual contrasta dramáticamente con lo prevaleciente en el año 1950, cuando la tasa de participación laboral en Puerto Rico era 57.9%, porcentaje comparable con el 60% que entonces prevalecía en los EEUU.³ De hecho, durante la década de los 50s la tasa de participación laboral en Puerto Rico promedió 55%.

Los bajos niveles de participación laboral en Puerto Rico no se manifiestan solamente en comparación con los estados de los EEUU. La tasa de participación laboral en Puerto Rico es una de las más bajas del mundo y ciertamente la más paupérrima de todas las economías comparables.⁴

Por otro lado, si examinamos la tasa de desempleo prevaleciente en Puerto Rico en comparación con los EEUU, también tenemos razón para perder el sueño. Para mayo 2014, la tasa de desempleo en Puerto Rico era **13.8%**;⁵ mientras que el promedio en los EEUU se colocó en **6.3%**.⁶

¿Será mera casualidad dicho deterioro tan dramático en los niveles de empleo o será posible identificar factores que han producido, o por lo menos contribuido, a dicho deterioro? A continuación examinamos algunas pistas que nos permiten comenzar a descubrir las contestaciones a esta pregunta.

II. Antecedentes; Flexibilidad Laboral y Competitividad

Debemos comenzar preguntándonos: ¿verdaderamente impacta la legislación laboral a nuestros niveles de empleo y desempleo? ¿Podremos identificar normas legales que tienden a abrir o cerrar las puertas de oportunidades de empleo para nuestra fuerza laboral en general o para algunos grupos en particular?

* Redactado por Lcdo. Jorge L. Capó Matos
Presidente- Comité Recursos Humanos y Asuntos Laborales (2014-2015)

¹ *Empleo y Desempleo en Puerto Rico* (junio 2014), Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (“DTRH”).

² <http://data.bls.gov/timeseries/LNS11300000>.

³ B. P. Bosworth & S.M. Collins, *Economic Growth*, en *The Economy of Puerto Rico-Restoring Growth*, Capítulo 2, pp. 37-39 (2006); Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Informe Especial Núm. E-78, “*Serie Histórica del Empleo, Desempleo y Grupo Trabajador*” (enero 1993).

⁴ <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.ZS/countries/1W?display=default> (8 de julio de 2014). Existen leves diferencias en la metodología utilizada para capturar y definir la data sobre “participación laboral” en distintos países. Dichas diferencias, sin embargo, no alteran la veracidad de nuestra afirmación.

⁵ *Empleo y Desempleo en Puerto Rico* (junio 2014).

⁶ <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>.

Para contestar estas preguntas, comenzamos recurriendo a las opiniones de aquellos que intervienen en la administración de las empresas. Los ejecutivos que dirigen las empresas se encuentran en una posición privilegiada para comentar sobre el impacto de las normas legales sobre sus negocios. Por ello, inicialmente recurrimos a los hallazgos del informe reciente del **Foro Económico Mundial** (“*World Economic Forum*”) sobre la *competitividad* de los países.

En su informe correspondiente al año 2014-2015, el **Foro Económico Mundial** reporta que los empresarios en Puerto Rico consideran que la excesivamente restrictiva reglamentación laboral es el segundo factor *más problemático* para operar sus negocios, de un total de dieciséis (16) factores adversos considerados.⁷ Distinto a los empresarios en los EEUU, los empresarios en Puerto Rico consideran que la reglamentación laboral es *más* problemática que las imposiciones contributivas, acceso a fuentes de financiamiento y otros obstáculos. La **Tabla 1** ofrece una comparación de los cinco factores más problemáticos para operar sus negocios, según los empresarios en Puerto Rico y los EEUU.

TABLA 1. ¿Cuáles Son Los Cinco Factores Más Problemáticos Para Conducir Sus Negocios?

WORLD ECONOMIC FORUM- GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT (2014–15)⁸			
Rango	PUERTO RICO	Rango	UNITED STATES
1.	Burocracia gubernamental ineficiente	1.	Las regulaciones fiscales (impuestos)
2.	Regulaciones laborales restrictivas	2.	Las tasas de los impuestos
3.	Las regulaciones fiscales (impuestos)	3.	Burocracia gubernamental ineficiente
4.	Las tasas de los impuestos	4.	Acceso a la financiación
5.	Acceso a la financiación	5.	Regulaciones laborales restrictivas

El informe del **Foro Económico Mundial** no es el primero que reporta que los empresarios en Puerto Rico consideran que nuestra regulación laboral es un factor que influye adversamente en sus decisiones operacionales. En una encuesta realizada en el año 2010, el 74.6 % de los empresarios consultados indicaron que la legislación laboral incide significativamente sobre sus decisiones de expandir operaciones u aumentar la plantilla laboral.⁹

En la misma encuesta, el costo de la mano de obra fue identificado como un factor importante que afectaba las decisiones de expandir o reducir operaciones. Los tipos de regulación que más afectan sus operaciones fueron aquellos relacionados con “horas y salarios,” “beneficios compulsorios” y “la normativa que regula los despidos.” Por tal razón, los empresarios encuestados recomendaron que dichas reglas fueran modificadas.

Las opiniones de empresarios del patio son consistentes con las de empresarios en otros países afectados por legislación comparable.¹⁰ También son consistentes con señalamientos previos de otros empresarios y

⁷ World Economic Forum- *Global Competitiveness Report* (2014–15), pp. 314, 378.

⁸ Fuente: *WEF’s Executive Opinion Survey* (2014).

⁹ Estudios Técnicos, Inc., *Estudio de la Reforma del Mercado Laboral en Puerto Rico* (noviembre, 2010), pp. ix-x, 66-71.

¹⁰ H. Feldmann, “*Labor Market Regulation and Labor Market Performance: Evidence Based on Surveys among Senior Business Executives.*” *Kyklos*, 56 (4), pp. 509-539 (2003) (Basado en encuestas entre ejecutivos de empresas de 36 países, encontró correlación entre el grado de las *opiniones negativas* de los ejecutivos sobre las restrictivas regulaciones laborales sobre salarios mínimos, tiempo de trabajo y las normativas de contratación y despido y los altos niveles de desempleo y bajo niveles de empleo en los países donde operaban dichos ejecutivos.)

estudios en Puerto Rico. Por lo general, estos advirtieron que las normativas laborales examinadas contribuyeron a y seguirían ocasionando pérdidas de empleos, de no ser modificadas.¹¹

Para el año 1975, el Gobernador de Puerto Rico recibió recomendaciones sobre la legislación laboral. Dicho informe, conocido como el **Informe Tobin**, fue el producto de un comité de trabajo compuesto por distinguidos académicos en el campo de la economía y finanzas. El comité estuvo dirigido por el Dr. James Tobin de la Universidad de Yale (premio Nobel de economía en 1981). Aunque el **Informe Tobin** tuvo foco de atención la situación fiscal que enfrentaba el gobierno, para ello se estimó necesario examinar las condiciones económicas de la Isla.

En cuanto a aquí pertinente, el **Informe Tobin** señaló que el gobierno debía emprender una revisión de toda la legislación laboral que impacta el sector privado mediante aumentos en el costo de la mano de obra, incluyendo el número de días feriados con paga; vacaciones y licencia por enfermedad, bono de Navidad y la tarifa del pago de horas extras.¹² Ello se debe a que, ya para esa fecha, los costos totales comparativos de la mano de obra en Puerto Rico excedían los aumentos en la productividad de dicha mano de obra. El comité encontró que se necesitaba mejorar la posición competitiva de la fuerza laboral puertorriqueña en términos de sus costos, sus destrezas y su productividad.¹³

Durante las décadas de los 80s y 90s informes y estudios con conclusiones y advertencias similares fueron rendidos. Encontraron que los costos laborales en Puerto Rico, en particular la cada vez más rápida implantación del salario mínimo federal y el alto nivel de los beneficios marginales obligatorios, impactaban adversamente la posibilidad de crear y retener empleos en Puerto Rico.¹⁴

Para la misma época, a nivel internacional fue ganando adeptos la teoría de desarrollo que aboga a favor de “reformular” o “flexibilizar” aquellas regulaciones laborales que impactan adversamente sobre la competitividad de las empresas y los países...¹⁵ El movimiento se ha convertido en la perspectiva predominante en la comunidad de los negocios, economistas y aquellas instituciones internacionales que impulsan y asesoran sobre estrategias de desarrollo económico.

¹¹ Véase, *Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico -Informe Tobin* (1975), pp. 6-7, 31-34; *Comité Asesor del Gobernador Sobre Política Económica, Informe al Gobernador* (1984), pp. 5-7; *Informe Sub-Comité Para el Desarrollo Económico de Puerto Rico (Informe Carrión-Ferré)* (1984), pp. 22-23, 32, 45-46; S. Andic & R. J. Cao García, “*Un Estimado del Efecto del Salario Mínimo y de un Posible Aumento Sobre Economía de Puerto Rico*” (1987); R. J. Cao García, “*Efectos Económicos del Aumento en el Salario Mínimo Federal*”(1990); Consejo de Productividad Económica-Oficina del Gobernador-*Nuevo Modelo de Desarrollo Económico* (1994), pp. 9-29; y *Puerto Rico 2025* (2004), a la pág. 36; S. J. Davis & L. A. Rivera-Batiz, *The Climate for Business Development and Employment Growth in Puerto Rico*, Ch. 6, *The Economy of Puerto Rico-Restoring Growth*, 255, pp. 290-291(2006); C.E. Santiago, *Labor in the Puerto Rican Economy: Postwar Development and Stagnation* (1992), pp. 130-141; 153-158; A. J. Castillo-Freeman & R. B. Freeman, *When the Minimum Wage Really Bites: The Effect of the U. S .-Level Minimum on Puerto Rico*, en G.J. Borjas & R. B. Freeman, *Immigration and the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas* (1992), págs. 177-211; L. Rivera-Batiz & C. E. Santiago, *Island Paradox: Puerto Rico in the 1990s* (1997), pp. 97-100.

¹² **Informe Tobin**, a la págs. 6, 10,16,31,34.

¹³ *Id.*, a la pág. 7, 31-33.

¹⁴ Véase, nota al calce 11.

¹⁵ R. Di Tella & R. MacCulloch, *The Consequences of Labor Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data*, 49-5 *European Economic Review*, 1225-59 (2005); B.S. Javorcik & M. Spatareanu, *Do Foreign Investors Care About Labor Market Regulations?*, World Bank Policy Research Working Paper 3275, April 2004; H. Parcon, *Labor Market Flexibility as a Determinant of FDI Inflows*, Department of Economics, University of Hawaii- Working Paper No.08-07 (2008); J. Mogab, R. Kishan, D.E. Vacaflares, *Labor Market Rigidity And Foreign Direct Investment: The Case Of Europe*, *Applied Econometrics and International Development*, Vol. 13-1 (2013); Bellak, C. and M. Leibrecht (2009), ‘*Does the impact of employment protection legislation on FDI differ by skill-intensity of sectors? An empirical investigation*’, GEP Discussion Paper 2009/21; W. W. Olney, *A Race to the Bottom? Employment Protection and Foreign Direct Investment*, *Journal of International Economics*, 91-2 (2013) pp. 191–203.

Organizaciones internacionales, como el **Banco Mundial** (“*World Bank*”), la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico** (“*Organisation for Economic Co-operation and Development*,” ó OECD) y el **Fondo Monetario Internacional** (“*International Monetary Fund*” ó IMF), sostienen que la *excesiva* reglamentación laboral tiende a *restringir* la creación de nuevos empleos y atrasa la recuperación de la plantilla laboral después de periodos de recesión. También plantean que, salvo situaciones de virtual monopolio de la empresa sobre el mercado y cuando la operación no puede reubicarse a otras jurisdicciones, dicha legislación laboral proteccionista, tiene el impacto de *reducir* la creación de nuevos empleos, tiende a *reducir* las tasa de participación laboral (en particular para los jóvenes, mujeres y personas de mayor edad); *eleva* los niveles de desempleo a largo plazo y *reduce la inversión*. Por ello, aconsejan que aquellos países que evidencien estos patrones de rezago económico, *flexibilicen* su legislación laboral, conforme a las realidades de cada país.

No existe una definición única de “*flexibilidad laboral*.” Sin embargo, puede afirmarse que generalmente están dirigidas a flexibilizar *una o más* de los siguientes aspectos de la reglamentación laboral:¹⁶

1. *Aumentar la flexibilidad interna.* Con ella se pretende mejorar la capacidad de la empresa para asignar trabajadores a una u otra tarea o puestos dentro de la empresa y cambiar la organización del trabajo, a los fines de adaptarla a las necesidades de las nuevas técnicas productivas o a las exigencias del mercado de los productos o servicios. Tienden a impactar las regulaciones sobre horas de trabajo y licencias.

Las formas de *flexibilidad interna* buscada puede referirse a:

a. cambios en la cantidad de horas de trabajo;	f. rotación de personal;
b. cambios en los turnos de trabajo;	g. rotación de turnos;
c. uso de horas extras;	h. trabajo a tiempo parcial;
d. periodos de descanso diarios o semanales;	i. teletrabajo (trabajo desde la casa);
e. semanas de trabajo comprimidas;	j. licencias.

2. *Mejorar la flexibilidad externa.* Estas propuestas postulan mejorar la capacidad de la empresa para aumentar o disminuir su fuerza laboral, sin incurrir en grandes costos o sin grandes obstáculos de tipo normativo. Si las normas del país permiten que se puede realizar los ajustes con facilidad, se considera que la flexibilidad es elevada. Si la empresa debe pasar por dificultades o grandes costos o riesgos económicos de reclamaciones para reducir su plantilla, se considera que la flexibilidad externa es reducida. Por lo general, impactan las normas que regulan las formas permisibles de contratación y las que regulan los despidos y reducciones de personal. Pueden también referirse a las leyes que se relacionan con discrimen en el empleo dado que pueden tener un efecto amedrentador (“*chilling effect*”) que dichas regulaciones pueden tener sobre las decisiones gerenciales.

Atendiendo las estrategias que puedan adoptar las empresas, la *flexibilidad externa* óptima deseada en la regulación laboral puede referirse a uno o más de las siguientes:

a. subcontratación;	f. uso de trabajadores por cuenta propia (“contratistas independientes”);
b. externalización (“outsourcing”);	g. ampliar las causales de despido;
c. uso de compañías de servicios temporeros;	h. facilitar las cesantías (“lay offs”);
d. periodos de aprendizaje;	i. facilitar el retiro de los empleados.
e. periodos probatorios;	

¹⁶ Véase, M. A. Ibarra Cisneros & L.A. González Torres, *La Flexibilidad laboral como estrategia de competitividad y sus efectos sobre la economía, la empresa y el mercado de trabajo*, 231-Contaduría y Administración 33 (mayo 2010), pp. 39-48; C. Selva Olid y O.Tresserra Tuesta, *Flexibilidad Global*, Athenea Digital,14(2), 197-202 (2014). Véase, además, G. Vélez, *Reinvención Boricua: Propuestas de Reactivación Económica* (2011), pp. 94-95.

3. *Viabilizar la flexibilidad salarial*: Esta propuesta se refiere a la capacidad de ajustar los salarios de acuerdo con la situación económica de la empresa, de manera tal que se pueda evitar despidos de empleados en situaciones de baja producción o baja productividad del trabajador. Aquí las exhortaciones de flexibilidad giran en torno a modificar los mecanismos para establecer los salarios mínimos en el país; sub-mínimos para ciertos grupos desventajados en el mercado laboral y mínimos especiales para aprendices.

La flexibilidad laboral se ha planteado como característica que debe permear en el taller de trabajo para atender las necesidades de las empresas y los trabajadores. Un aspecto que ha sido objeto de numerosos estudios es cómo apoya la competitividad de los países y las empresas.

Aunque existen diferentes criterios para determinar la “competitividad de un país,” el concepto está sustancialmente relacionado con el crecimiento de la productividad del país, tanto a nivel macro y micro. La competitividad a nivel de empresa implica la capacidad de hacer la producción a menor costo y de mayor calidad. Los determinantes más importantes de la competitividad a nivel de la empresa son la calidad, el coste (como los costes de mano de obra y costo de capital) y los niveles de los precios. Para un país hacerse más competitivo, su desarrollo debe ser mejorado a base del aumento de desempeño de las empresas en su jurisdicción.

Existen distintas posturas teóricas para medir competitividad de los países. Dos de los más reconocidos son las del **Foro Económico Mundial**¹⁷ y el **Banco Mundial**.¹⁸ Dichas organizaciones han emitido informes comparando *el nivel de competitividad* y el ambiente para hacer negocios en múltiples países.¹⁹

El informe anual del **Foro Económico Mundial**, denominado “*Global Competitiveness Report*,” evalúa las economías de los países con respecto a su productividad, eficiencias y competitividad. La evaluación cubre doce características de dichas economías, incluyendo, la “*eficiencia del mercado laboral*.”²⁰ Luego se le asigna un rango comparativo con respecto a los otros países. Mientras más bajo el número asignado, más competitivo se considera el país, siendo “0” el rango más alto.

El informe del **Banco Mundial**, denominado el proyecto “*Doing Business*,” realiza un examen de las leyes, regulaciones y otra data macroeconómica de los países, unida a evaluaciones de peritos en cada jurisdicción. Plantea que el *desarrollo del sector privado* se promueve reduciendo los costos, las complejidades y el tiempo no productivo requerido para cumplir con dichas regulaciones. En la medida de que dichos objetivos se alcanzan se establece un ambiente favorable para hacer negocios, lo cual promueve la creación de más empleos.

Dicho reporte examina 10 tipos de transacciones básicas de los negocios, incluyendo, aspectos relacionados con el “*empleo de trabajadores*.” Aquí también se asignan rangos comparativos con respecto a los otros países examinados. Mientras más bajo el número asignado, se considera que la jurisdicción tiene un mejor ambiente para operar un negocio.

¹⁷ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, publicados desde el año 2004.

¹⁸ The World Bank, *Doing Business Project*. Sus informes comenzaron a publicarse a partir del año 2003.

¹⁹ D. Snodgrass, Business Growth Initiative Project-*Alternative Business Enabling Environment Rankings-A Review* (2008).

²⁰ *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, a la pág. 7. El informe sostiene que la eficiencia y la flexibilidad del mercado laboral es fundamental para obtener niveles de empleo más altos y para que los empleados sean asignados eficientemente. Cita con aprobación las siguientes referencias: R. Almeida & P. Carneiro, “*Enforcement of Labor Regulation and Firm Size*,” 37-1 *Journal of Comparative Economics* 28 (2009); M. Amin “*Labor Regulation and Employment in India’s Retail Store*,” 37-1 *Journal of Comparative Economics* 47 (2009); D. Kaplan, “*Job Creation and Labor Reform in Latin America*,” 37-1 *Journal of Comparative Economics* 91(2009).

El informe del año 2010 señala que los gobiernos del mundo se enfrentan al reto de encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de los trabajadores y la necesidad de *flexibilizar* el mercado laboral. Advierte que mientras la regulación laboral puede aumentar el sueldo y la duración del empleo del empleado incumbente, es a cambio de crear *menos* empleos nuevos, mantener las empresas más pequeñas, desincentivar inversión en investigaciones, periodos más largos de desempleo para el trabajador y el traslado de los negocios a la economía informal, entre otros.²¹

La **Tabla 2** permite comparar las diferencias en la *flexibilidad*, competitividad y en el ambiente para hacer negocios en los *estados* de los EEUU vs *Puerto Rico*, con respecto a la reglamentación laboral.

TABLA 2. Posición comparativa de la competitividad y en el ambiente para hacer negocios EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)

World Economic Forum <i>Global Competitiveness Report</i> (2011-12) (2014-15)			World Bank <i>"Doing Business"</i> (2010)	
General Ranking	USA- 5 PR- 35	3 32	General Ranking	USA- 4 PR- 35
Labor Market Efficiency	USA- 4 PR- 48	4 46	Employing Workers Ranking	USA- 0 PR- 22
<i>Rigidity of employment</i>	USA- 1 PR- 35	- -	<i>Difficulty of hiring</i> ²²	USA- 1 PR- 22
<i>Hiring & Firing</i>	USA- 8 PR- 104	11 94	<i>Rigidity of hours</i> ²³	USA- 0 PR- 0
<i>Pay & Productivity</i>	USA- 8 PR- 50	10 22	<i>Difficulty of redundancy</i> ²⁴	USA- 0 PR- 20

Los informes del **Foro Económico Mundial** y el del **Banco Mundial** reflejan que el ambiente regulatorio laboral en Puerto Rico es menos competitivo y menos atractivo para hacer negocios que el ambiente regulatorio que prevalece en los estados de los EEUU. El rango específico asignado no es la noticia; lo verdaderamente importante es que a pesar de que Puerto Rico opera bajo las mismas normas federales que los estados, el rango asignado a Puerto Rico es marcadamente peor. ¿A qué se debe la diferencia entre Puerto Rico y los estados de los EEUU en la asignación de rangos comparativos de la regulación laboral?

Sabemos que la legislación laboral *federal* opera en Puerto Rico de manera idéntica que en los estados. Resulta entonces compulsorio reconocer que lo único que explica los rangos distintos asignados a Puerto Rico y lo EEUU es *nuestra legislación laboral local*.

²¹ Cita los siguientes estudios, entre otros: S. Djankov & R. Ramalho, "Employment Laws in Developing Countries," 37-1 Journal of Comparative Economics 3 (2009); F. Lafontaine & J. Sivadasan, "The Microeconomic Implications of Input Market Regulations: Cross-Country Evidence from within the Firm." IPC Working Paper 22, International Policy Center, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan (2007); G. Pierre & S. Scarpetta, "How Labor Market Policies Can Combine Workers' Protection with Job Creation: A Partial Review of Some Key Issues and Policy Options," Social Protection Discussion Paper 0716, Human Development Network, World Bank (2007); "When Jobs Disappear," The Economist, March 14-20, 2009, pp. 71-73; C. Montenegro & C. Pagés, "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile, 1960-1998." in J. J. Heckman and C. Pagés, eds., Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean (2004).

²² "Difficulty of hiring" mide la flexibilidad de los contratos de empleo temporeros y salario mínimo para aprendices y empleados que comienzan en su primer empleo.

²³ "Rigidity of hours" se refiere a las restricciones para trabajar durante las noches, fines de semana y requisitos relacionados con horas de trabajo y la semana de trabajo y licencia anual con paga.

²⁴ "Difficulty of redundancy" se refiere a las protecciones legales contra despidos, incluyendo las razones permisibles y los procedimientos requeridos para efectuarlos, avisos previos, reglas de antigüedad y reemplazo.

III. Expresiones de Algunos Economistas

Varios economistas del patio se han expresado formalmente sobre el impacto adverso de algunas de nuestras regulaciones laborales. También han reclamado la necesidad de modificar nuestra legislación laboral.²⁵ Más recientemente, algunos de nuestros economistas han contribuido al tema, enarbolando las banderas de la flexibilidad y la competitividad.

Por ejemplo, el **Dr. Elías R. Gutiérrez** advierte:

*“El cuerpo de legislación laboral de Puerto Rico es inflexible, anacrónico y costoso. Es necesario proveer flexibilidad en la utilización del trabajo para dotar a las empresas de capacidad de reacción rápida a las demandas de la competencia. Es, por lo tanto, indispensable la pronta modernización de los estatutos laborales.”*²⁶

Más recientemente el **Dr. Gutiérrez** ha enfatizado:

*“La Legislación laboral requiere cambios profundos para despojar de rigidez al mercado laboral y potenciar puestos de trabajo a coste unitario competitivo.”*²⁷

Gustavo Vélez se ha expresado sobre el tema en múltiples ocasiones. Entre sus expresiones se encuentran:

“la excesiva cantidad de leyes laborales ha creado una situación de ineficiencia en el mercado de empleo, que desalienta la contratación de nuevos empleados por parte de las empresas”

*“Entre las áreas de acción inmediata para mejorar la competitividad hay que mejorar el marco legal que regula el mercado de empleo para lograr una mayor eficiencia y flexibilidad en el proceso de contratar empleados.”*²⁸

*“La excesiva reglamentación del mercado laboral está creando ineficiencia que redunde en altos costos para los patronos y alto desempleo para las personas que quieren trabajar. Sugerimos mirar modelos que provean mayor flexibilidad en el mercado de empleo y reduzcan los costos de emplear personas en Puerto Rico.”*²⁹

Vicente Feliciano también ha contribuido a la conversación, aportando las siguientes reflexiones:

*“El desempleo en Puerto Rico es consistentemente mayor que en los EE.UU. y la tasa de participación es consistentemente mucho menor. Es un problema que se explica parcialmente por leyes laborales diseñadas en función de una economía de mediados del siglo XX....”*³⁰

“Como sociedad necesitamos romper con los esquemas tradicionales y estar abiertos a nuevas alternativas.” [Continúa recomendando flexibilidad en los horarios de trabajo, permitir semanas de trabajo comprimidas; excluir a los gerenciales de la Ley 80; y que los beneficios

²⁵ Véase nota al calce 13.

²⁶ Informe - Estado de Situación Industrial de Puerto Rico, marzo 1994 (rendido a la Asociación de Industriales de Puerto Rico) <http://graduados.uprrp.edu/planificacion/facultad/elias-gutierrez/ERGEstadoSituacionIndustrial.pdf>

²⁷ Ensayos En Torno A Nuestra Compleja Realidad (2009), pp 276-277.
<http://graduados.uprrp.edu/planificacion/facultad/elias-gutierrez/ensayos-compleja-realidad.pdf>

²⁸ Reinención Boricua: Propuestas de Reactivación Económica (2011), pp. 93, 94 y 130.

²⁹ Factores que afectan la competitividad de Puerto Rico- 19 de mayo de 2013, en Columnas- economiapr.com.

³⁰ Reforma Laboral Sensible- Periódico El Nuevo Día, 10 de marzo de 2011.

requeridos para vacaciones y licencia por enfermedad no sean superiores a los promedios prevalecientes en EEUU.]³¹

“Nuestra solución está en nuestras manos... Será un proceso difícil y doloroso, pero es la única alternativa real que tenemos para sacar al País hacia adelante. Necesitamos cambios estructurales como una reforma laboral...”³²

Heidi Calero, por su parte, ha advertido que si Puerto Rico desea afirmar que está abierto para hacer negocio, necesita “simplificar las leyes laborales.”³³

Examinando el movimiento a favor de modificar algunas leyes laborales, **José J. Villamil** ha señalado:

“se requiere una reforma del mercado laboral dirigida a mejorar su eficiencia y que incluya medidas de mejorar la productividad de empresas...” “El marco institucional, que incluye leyes, reglamentos, la organización del gobierno y sus procesos tiene que adecuarse al nuevo entorno.”³⁴

El **Dr. Juan Lara** ha advertido que el proceso de cambio no es fácil, recordando:

“Lo que hace tan difícil la ruta de la recuperación es que necesitamos realizar tres procesos en secuencia, y ninguno de ellos es sencillo. . . Se requiere también una reforma del mercado de trabajo; algo que será bastante difícil y que puede requerir, además de arduas negociaciones entre sectores locales . . .”³⁵

IV. Características Económicas y Operacionales de Nuestra Legislación Laboral

Las empresas en Puerto Rico operan bajo la bandera de los EEUU; nuestro sistema económico opera dentro del mercado estadounidense. Con respecto a la legislación laboral, todas las normas federales aplican en Puerto Rico de manera igual que en los estados. Sin embargo, repetidamente se ha señalado que las instituciones regulatorias laborales en Puerto Rico son mucho menos competitivas y más nocivas para operar un negocio que lo prevaleciente en los estados.

Hasta el presente la conversación entorno a la deseabilidad de flexibilizar nuestra legislación laboral ha carecido de un examen detallado de las características actuales de nuestra legislación y cómo se deferenencia de la regulaciones prevalecientes en los estados de los EEUU.

En las **Tablas 3 a la 6** se explica, *de manera muy esquemática*, aquella reglamentación laboral que impacta de manera *más* significativa la capacidad de una empresa para operar en Puerto Rico.

Al concluir el examen de las múltiples cargas económicas adicionales; las mayores restricciones sobre las decisiones gerencias; y los riesgos mayores que implican el cúmulo de las leyes laborales puede apreciarse a cabalidad por que contribuyen a la toxicidad del ambiente para operar u negocio en Puerto Rico. Impartirle

³¹ Ponencia ante la Cámara de Representantes de Puerto Rico, en vista pública sobre el P de la C 3181, 3 de marzo de 2011. En dicha ponencia Vicente Felicano ofrece un breve análisis y expone algunas recomendaciones específicas para realizar una Reforma Laboral. Un año antes, la empresa que dirige- *Advantage Business Consulting*- había emitido un informe más detallado sobre el tema, intitulado, “Análisis de Reforma Laboral” (marzo, 2010). Dado que el **Dr. Juan Lara** es el economista principal de *Advantage Business Consulting*, nos parece razonable asumir su intervención, supervisión y aprobación del análisis y recomendaciones de dicho informe.

³² Citado en Periódico El Vocero, 21 de febrero de 2013 – Negocios.

³³ Citado en el periódico El Nuevo Día, 13 de febrero de 2014, pág. 54.

³⁴ Simposio, *La economía efectiva: oportunidades 2013*, 30 de nov, 2012, Sin Comillas.com

³⁵ *La Ruta Difícil De La Recuperación*- Posted on March 25, 2014.

<http://advantagebusinessconsulting.wordpress.com/2014/03/25/la-ruta-dificil-de-la-recuperacion/>

mayor flexibilidad a las normas y reducir los costos y riesgos económicos serían más conducentes a un ambiente saludable para operar, sin menoscabar derechos esenciales del trabajador. Veamos.

**TABLA 3. Comparación de la Regulación del Salario Mínimo
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)**

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO									
<p>1. Salario Mínimo - \$7.25 p/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • 28/enero/14-Presidente Obama <i>solicita</i> que se apruebe aumento: <ul style="list-style-type: none"> \$ 8.20 p/h de inmediato; \$ 9.15 p/h al año; \$ 10.10 p/h 2ndo año Ajustes por inflación para años siguientes <i>No parece que habrá aumento en futuro inmediato.</i> • 12/febrero/14-Orden Ejecutiva de Obama, aumenta salario mínimo en 39% (a \$10.10) a partir de enero 2015. Aplica a <i>contratistas federales</i> (y sus subcontratistas) y los empleados en contratos de servicios y <i>proyectos de construcción</i> que reciben fondos federales. Incluyen también aquellos empleados que apoyan dichos servicios. Luego, habrá aumentos anuales a base del Índice de Precios al Consumidor. <i>Se espera que tendrá “efecto de dominó” sobre otros empleados del patrono.</i> • Empleados de contratista federal, que reciben <i>propinas</i>, tienen que recibir de su patrono por lo menos \$4.90 p/h, a partir de 1 de enero de 2015, y no los \$2.13 p/h, que actualmente es permisible. 	<p>1. Al Presente el Salario Mínimo Federal Aplica de Manera Igual en PR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se impone salario mínimo diseñado para las condiciones económicas de los estados; no toma en consideración nuestra realidad. • A partir del año 1974, el Congreso comenzó proceso de <i>acelerar</i> la extensión a PR de los aumentos al salario mínimo federal. Para el año 1989, en la mayoría de los sectores, el Congreso extendió el salario mínimo a Puerto Rico de manera idéntica a los estados. En el año 1995, PR adoptó como “política pública” que el salario mínimo federal aplicará a PR de manera igual que en los estados. • Estudios económicos demuestran que en PR el <i>impacto adverso</i> de los aumentos en el salario mínimo sobre los niveles de empleo es mucho más grande que en los estados. <i>Ratio:</i> Un por ciento mucho más alto de los trabajadores en PR trabajan cerca del nivel del salario mínimo. <i>El aumento aquí se siente.</i>³⁶ • Los aumentos más recientes al salario mínimo federal representaron en PR un aumento porcentual muy alto y rápido: % aumento <table border="0"> <tr> <td>24-7-2007-</td> <td>de \$5.15 a \$5.85</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>24-7-2008-</td> <td>de \$5.85 a \$6.55</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>24-7-2009-</td> <td>de \$6.55 a \$7.25</td> <td>11%</td> </tr> </table>	24-7-2007-	de \$5.15 a \$5.85	14%	24-7-2008-	de \$5.85 a \$6.55	12%	24-7-2009-	de \$6.55 a \$7.25	11%
24-7-2007-	de \$5.15 a \$5.85	14%								
24-7-2008-	de \$5.85 a \$6.55	12%								
24-7-2009-	de \$6.55 a \$7.25	11%								

³⁶ Véase, nota al calce 11. Banco de la Reserva Federal de Nueva York, *Informe Sobre la Competitividad de la Economía de Puerto Rico* (2012), pp. iv, 7-8, 21-22.

**TABLA 3. Comparación de la Regulación del Salario Mínimo
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado) (continuación)**

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO
<p><i>En PR tendrá impacto mayor. Muchos empleados en restaurantes y hoteles están más cerca de los \$2.13 con el sistema de “tip credit”. Es difícil separarlos de los empleados que no laboral para contratista federal. Ejemplo: mozo de un restaurante del hotel con contrato federal.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 13/marzo/14- Obama dio instrucciones al Secretario del Trabajo Federal para que revise los requisitos para cualificar como <i>empleado exento</i> del derecho a paga por horas extras. Por ende, será más difícil que el empleado pueda ser clasificado como <i>exento</i>. Por ejemplo, se contempla que para el año 2015 se <i>aumente</i> el salario mínimo <i>semanal</i> requerido para calificar como <i>exento</i> de \$455 a una suma entre \$550 y \$970. Por ello, habrán menos empleados elegibles para ser exentos. Habrá más gastos para pagar horas extras. <i>Impactará mucho más en PR, dado que hay más exentos ganando cerca del mínimo.</i> <p>2. Ley federal no requiere salario mínimo distinto o más alto para trabajo dominical.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solamente el estado Rhode Island requiere, como norma general, que los patronos paguen a tiempo y medio (1 ½) el salario regular por trabajo realizado los domingos. Dicho mandato no está limitado a tiendas de comercio al detal. Por tanto, no se discrimina contra dicha industria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ante postura histórica del Congreso; las uniones de los EEUU (quienes en el pasado también se han opuesto a salarios mínimos más bajos para PR) y la “política pública” declarada en PR, es muy improbable que se puede regresar al sistema de atrasar la implantación de salario mínimo federal. • También difícil será obtener sub-mínimos aplicables solamente para jóvenes y desventajados en PR. • No hay espacio político para regresar a política de salarios mínimos federales más bajos para Puerto Rico.³⁷ Hay que buscar otras alternativas para impactar los costos laborales. <p>2. Salario Mínimo especial para trabajo dominical en tiendas de ventas al detal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se requiere pagar \$11.50 p/h, por las horas permisibles de apertura al público (de 11am en adelante). Trabajo antes de las 11am, se tiene que pagar a tarifa doble. • Sólo están exentos los establecimientos con menos de 25 empleados y otras operaciones expresamente exentas. • “<i>Tiendas de Ventas al Detal</i>”-son los únicos patronos en PR que tienen que pagar un salario mínimo más alto que el federal • Al presente representa un salario mínimo para trabajo dominical mucho más alto de lo que el mercado laboral requeriría. Es mucho más alto que el salario promedio pagado de lunes a sábado.

³⁷ El Banco de la Reserva Federal de Nueva York ha recomendado un curso de acción dirigido a solicitar que el gobierno federal autorice sub-mínimos para empleados jóvenes o poco diestros. *Id*, pp. 21-22.

TABLA 4
Comparación de la Regulación de las Horas Extras y Costos Laborales Relacionados
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO
<p>3. Horas Extras (Empleados <i>no-exentos</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solo hay horas extras <i>semanales</i>- exceso de 40 horas en la semana. • Sólo se paga a tiempo y medio (1 ½), si se trabaja más de 40 horas en semana. No hay obligación de pagar a tiempo doble. • No hay límite de horas diarias. O sea, no se producen horas extras diarias.³⁸ • Permite semanas de trabajo flexibles o comprimidas, sin pago de horas extras. (Ejemplo, semanas de 4 días- 10 horas diarias y otras variaciones). • Autoriza acuerdos que reducen costos laborales cuando las horas de trabajo semanales son <i>variables</i>. • Todo lo relacionado con periodo para tomar alimentos se establece de manera <i>voluntaria y flexible</i> en cada empresa. • No hay obligación de pagar tiempo extra si se trabaja un séptimo día consecutivo. • <i>Hay varias industrias importantes exentas de las disposiciones sobre horas extras (p. ej., transportación; negocios que operan por temporada; comunicaciones; agricultura, venta y servicios automovilísticos. Hospitales pueden tener exención parcial en ciertas circunstancias).</i> 	<p>3. La Norma Sobre Horas Extras <u>Semanales</u> es Igual Para Empresas Cubiertas por el FLSA (la ley federal)</p> <ul style="list-style-type: none"> • También hay que pagar por lo menos <i>tiempo y medio</i> (1/12), si empleado trabaja más de 8 horas en un día. • Pero para empresas <i>no cubiertas</i> por FLSA, o si hay un decreto mandatorio para la industria que requiera tarifa diaria de tiempo <i>doble</i>, hay que pagar la tarifa más alta. • Pueden producirse horas extras diarias por el mero cambio del horario de un día para otro. • No permite semanas de trabajo comprimidas; ni permite acuerdos que reducen el costo laboral cuando las horas de trabajo semanales son variables. • Gobierno regula <i>cuándo</i> se tienen que tomar el periodo de alimentos. Cambiar el momento para tomar alimentos de un día para el otro, puede ocasionar horas extras diarias. • Si se trabaja durante periodo designado para alimentos, siempre hay que pagarlo a tiempo <i>doble</i>, aún cuando se conceda luego. • Puede producirse obligación de conceder <i>segundo</i> periodo de alimentos, si se trabaja horas extras. De no concederse, se produce obligación de pagar a tarifa de 2 ½ o <i>triple</i>. • Trabajo durante séptimo día consecutivo: siempre se tiene que pagar a tipo <i>doble</i>, independientemente de las horas trabajadas en la semana.

³⁸ Con excepción de las Islas Vírgenes de EEUU y Puerto Rico, no hay jurisdicción en los EEUU que requiera, sin excepción, compensación extraordinaria por trabajo realizado en exceso de 8 horas diarias. Alaska y California tienen días regulares de 8 horas, pero las partes pueden acordar días con horarios más largos- sin compensación extraordinaria, para tener semanas de trabajo más cortas. Colorado establece horas extras después de 12 horas diarias. En Nevada, se concede una exención de las horas extras diarias, si el empleado devenga 1.5 veces el salario mínimo. Todos estos estados tienen exenciones adicionales.

TABLA 5
Comparación de Costos Laborales Para Beneficios Marginales Obligatorios
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO
<p>4. Beneficios Marginales Requeridos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Salud.- Mandato Patronal. <i>Affordable Care Act</i> § 1513(a)- Para el 1 enero de 2015, patronos con <i>100 o más</i> empleados a tiempo completo (30 horas o más semanales) tienen que proveer cubierta médica adecuada a todos los empleados a tiempo completo y sus dependientes, o pagar una multa entre \$2,000 a \$3,000 anuales, dependiendo de diversas circunstancias. Patronos con <i>50 empleados o más, pero menos de 100 empleados</i>, tienen hasta el año 2016 para cumplir. -Hay <i>créditos contributivos</i> para los patronos con menos de 25 empleados. • <i>Todavía permanece congelado</i> la implantación de la sección 18A del FLSA, aplicable a los patronos con más de 200 empleados a tiempo completos y que les concede plan médico. Cuando entre en vigor el requisito mediante reglamentación del DOL, habrá que matricular automáticamente en el plan médico a los nuevos empleados a tiempo completo (“<i>automatic enrollment</i>”). • Ningún otro beneficio marginal es requerido por ley. No existe obligación de conceder vacaciones y licencia por enfermedad con paga.³⁹ • Todos los beneficios marginales (incluyendo licencia por vacaciones y por enfermedad) se establecen flexiblemente, de acuerdo a las prácticas y estructura salarial de la industria; tamaño del patrono; años de servicio; y el puesto ocupado. 	<p>4. Beneficios Marginales Requeridos</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Mandato Patronal del <i>Affordable Care Act</i> § 1513(a), no aplica a operaciones en PR. La sección 18A del FLSA (“<i>automatic enrollment</i>”), si es aplicable a PR. • Vacaciones Con Paga. No hay exención para patronos pequeños. Por lo general se requiere concesión de 15 días al año (1 ¼ días mensual). Algunos empleados contratados antes de 1 de agosto de 1995, pueden tener derecho a 18 días anuales de vacaciones. Se acumula una vez concluido periodo probatorio, pero retroactivo al primer mes de empleo. • Con una tasa de acumulación por vacaciones de 15 días al año, para el año 2012, el 6.1% o más de la compensación total del empleado en PR era atribuibles al pago de la licencia por vacaciones; mientras que en los EEUU promediaba 2.9% de la compensación total del empleado para empresas con menos de 100 empleados.⁴⁰ • Licencia Por Enfermedad Con Paga. No hay exención para patronos pequeños. Por lo general se requiere concesión de 12 días al año (1 día mensual). Algunos empleados contratados antes de 1 de agosto de 1995, pueden tener derecho a 18 días de licencia por enfermedad al año. Se acumula desde el primer mes de empleo. • Para el año 2012 la obligación mínima de días por enfermedad con paga en PR era 12 días al año, mientras que en los EEUU, promediaba 7 días al año para patronos con menos de 100 empleados.⁴¹

³⁹ Sólo Connecticut le requiere a patronos en el sector de servicios y que tengan más de 50 empleados trabajando en el estado a que conceda un máximo de 5 días de licencia por enfermedad a empleados en ciertas clasificaciones ocupacionales.

⁴⁰ R. W. Van Giezen, *Paid leave in private industry over the past 20 years*, Bureau of Labor Standards, **Pay & Benefits**, August 2013; National Compensation Survey (NCS): *Employee Benefits in the United States*, March 2012.

⁴¹ *Id.*

TABLA 5 (continuación)
Comparación de Costos Laborales Para Beneficios Marginales Obligatorios
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO
<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna jurisdicción en EEUU requiere que se pague un bono anual. 	<p>4. Beneficios Marginales Requeridos</p> <ul style="list-style-type: none"> • El <i>impacto</i> de los beneficios obligatorios de licencia por vacaciones y por enfermedad con paga es más significativo que meramente aumentar el costo laboral por hora. <i>Es pago por tiempo no trabajado</i>. Puede conllevar, además, tener que pagar a otros para realizar el trabajo del empleado ausente. También puede afectar la producción programada. • Bono Obligatorio Anual (pagado en Navidad). Puerto Rico es la única jurisdicción de los Estados Unidos que requiere la concesión de un bono. • Aplica a todos los patronos. No hay exención para patronos pequeños. Es requerido, sin importar desempeño o conducta del empleado. Puede llegar a ser \$600, con solo trabajar 700 horas en el año (\$300, para patronos con menos de 16 empleados). Una vez alcanzada las 700 horas, mientras <i>menos</i> horas trabaja el empleado en el año, <i>más alto</i> es el porcentaje que este beneficio representa de la compensación total del empleado. • El bono previo de \$200 se aumentó escalonadamente en 50% ó 200% en periodo corto de 3 años (2006 al 2008)- <i>Ley Núm. 124: 2005</i>.

TABLA 6.
Comparación de las Restricciones al Contrato de Empleo y a la Facultad Para Evaluar Empleados
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO
<p>5. “Employment at Will”; Limitadas Reclamaciones de Discrimen Potenciales; Riesgo Económico Limitado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doctrina de “<i>Employment-at-Will</i>” a nivel federal y en los estados implica que, salvo reclamaciones de discrimen, ningún juez o jurado podrá intervenir en, controlar, ni cuestionar las determinaciones del patrono sobre la conducta o desempeño del empleado; ni sobre la justificación para reducir personal en la empresa; ni cuáles de los empleados deben ser retenidos o cesanteados preferentemente cuando se realice una reducción de personal en la empresa. • Por tanto, hay menos riesgo económico al implantar las decisiones gerenciales. • Juez o jurados solo intervienen ante alegación de que hubo discrimen u hostigamiento ilegal por parte del patrono o permitido por éste. • Las leyes contra discrimen ilegal en el empleo generalmente <i>no aplican a patronos pequeños</i> (menos de 20 empleados en casos de alegado discrimen por edad; menos de 15 empleados, en los demás casos). Patronos pequeños están exentos, salvo que sean contratistas federales. • Los estados también típicamente eximen a patronos pequeños de los requisitos de las leyes contra discrimen en el empleo.⁴² 	<p>5. Poca Flexibilidad Sobre la Duración Permisible del Contrato de Empleo; Más Riesgos al Emplear y Despedir; Más Intervención del Juez o Jurado Sobre las Decisiones Gerenciales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, según enmendada, impone compensación monetaria significativa <i>si el patrono no puede probar</i> al juez o jurado que el despido estuvo justificado. El “issue” no es si el patrono consideró justificado; es si el juez o el jurado lo considera justificado. • La Ley Núm. 80 aplica a todo patrono. No exime a patronos pequeños. • Las normas son restrictivas sobre cuándo y por cuánto tiempo se pueden usar contratos de empleo temporeros, a término o por proyecto. • PR es la única jurisdicción bajo la bandera de EEUU que impone compensación monetaria si patrono no puede probar “justa causa” para todo tipo de despido.⁴³ • Ley Núm. 80 aplica a todos los empleados, o sea, aplica a los altos ejecutivos que representan al patrono, empleados de confianza y empleados en puestos cuyo nivel de ejecutoria es difícil probar. • Limita a 90 días el periodo probatorio para todos los empleados, independientemente del tipo de puesto. Es requisito obtener autorización del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos para una extensión de 90 días.

⁴² Sólo 12 estados extienden las leyes generales de discrimen a todos los patronos privados sin importar el número de empleados. 23 estados *eximen* a patronos bien pequeños de las leyes generales contra discrimen en el empleo, requiriendo plantillas laborales mínimas de 3 a 12 empleados para extender la cubierta. 15 estados requieren que el patrono *tenga 15 o más* empleados antes de aplicarles las leyes generales contra discrimen en el empleo.

⁴³ Las Islas Vírgenes de los EEUU tienen un estatuto, aplicable a patronos con 5 empleados o más, que requiere que el patrono tenga razones justificadas para despedir a un empleado por razones de *conducta o desempeño*. La ley no aplica a ejecutivos o profesionales, ni a empleados con menos de 6 meses de empleo. Tampoco aplica a las decisiones de despido realizados de los procesos de reducción de personal.

TABLA 6 (continuación)
Comparación de las Restricciones al Contrato de Empleo y a la Facultad Para Evaluar Empleados
EEUU vs Puerto Rico (Sector Privado)

LEGISLACIÓN FEDERAL	PUERTO RICO										
<ul style="list-style-type: none"> Empleado tiene que probar que hubo discrimen. Empleado tiene el peso de la prueba. No hay presunción de que el patrono discriminó. Ello resulta en menos riesgos monetarios y menos incentivos estructurales para demandar. Hay <i>límites</i> a las cuantías monetarias recobrables por concepto de daños. <p><i>Regla General:</i> Se puede recobrar salarios y beneficios dejados de recibir (<i>front and back pay</i>), sin estar sujeto a límite. Bajo ADEA (edad), se puede recibir suma igual adicional sólo si empleado demuestra que el patrono conocía la ley y se comportó temerariamente.</p> <p>Bajo Título VII y ADA, los daños compensatorios y punitivos que pueden concederse están limitados a unas cuantías <i>máximas</i>, determinadas a base del número de empleados que tiene el patrono:</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;"><u>Tope</u></th> <th style="text-align: center;"><u>Núm. de Empleados</u></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">\$50,000</td> <td style="text-align: center;">menos de 101</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">\$100,000</td> <td style="text-align: center;">de 101 a 200</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">\$200,000</td> <td style="text-align: center;">de 201 a 500</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">\$300,000</td> <td style="text-align: center;">más de 500</td> </tr> </tbody> </table>	<u>Tope</u>	<u>Núm. de Empleados</u>	\$50,000	menos de 101	\$100,000	de 101 a 200	\$200,000	de 201 a 500	\$300,000	más de 500	<ul style="list-style-type: none"> Ley Núm. 80 establece <i>presunción</i> de que el patrono siempre despide sin “justa causa,” tanto en los casos de despido por conducta, desempeño y reducciones de personal. A fines del 2005: Aumento significativo en la compensación bajo la Ley Núm. 80: <ul style="list-style-type: none"> < 5 años de servicio: 2 meses de sueldo, más 1 semana de sueldo por cada año de servicio; 5 pero < de 15 años de servicio: 3 meses de sueldo, más 2 semanas de sueldo por cada año de servicio. 15 o más años de servicio: 6 meses de sueldo, más 3 semanas de sueldo por cada año de servicio. Discrimen. Las leyes de discrimen en el empleo facilitan que el empleado pueda requerir que el juez o el jurado <i>presuma</i> que medió intención discriminatoria ilegal. <i>Entonces el patrono tendrá el peso de la prueba para probar que no hubo intención discriminatoria.</i> Por lo general, las leyes contra discrimen no conceden exención a patronos pequeños. Compensación recobrable. La fórmula de las leyes de discrimen de PR permiten la penalidad más alta del mundo.⁴⁴ <ul style="list-style-type: none"> - Primero, se compensan todos los daños sufridos <i>sin tope monetario</i> ; - Luego, se concede otra suma de igual cuantía (o sea, es <i>doble</i> de los daños); y - De añadir reclamación bajo el Título VII, se pueden imponer <i>daños punitivos</i>, hasta los límites establecidos en dicha ley.
<u>Tope</u>	<u>Núm. de Empleados</u>										
\$50,000	menos de 101										
\$100,000	de 101 a 200										
\$200,000	de 201 a 500										
\$300,000	más de 500										

⁴⁴ Compare, C. Tobler, *Remedies and Sanctions in EC Non-Discrimination Law* (European Comm. 2005); I. Chopin and C. Germaine-Sahl, *Developing Anti-discrimination Law in Europe* (European Comm. 2013) a la págs 105-110.

V. Propuesta de la Cámara de Comercio de Puerto Rico

El efecto *acumulativo* de nuestras leyes laborales, divorciado de criterios de productividad y partiendo de la premisa de que “el gobierno” conoce las mejores normas para administrar negocios en el sector privado, ha contribuido a que Puerto Rico se haya convertido en una jurisdicción poco atractiva para establecer y mantener un negocio. Nos hemos vuelto menos competitivos.

Al aprobar la “Ley de Empleos Ahora,”⁴⁵ se reconoció que autorizar que se paguen bonos de Navidad reducidos durante los primeros tres años de empleo podría formar parte de un programa de incentivos para crear nuevos empleos. Más recientemente, la actual Asamblea Legislativa reconoció que nuestro sistema regulatorio de *horas extras* era muy rígido para permitir el establecimiento en Puerto Rico de una industria de escala mundial dedicada al mantenimiento, reparación y acondicionamiento de naves aéreas. Por tanto, se aprobó la Ley Núm. 32: 2014, eximiendo dicha industria de tales regulaciones.⁴⁶

Gracias a dicha voluntad legislativa, se ha podido atraer a Puerto Rico una empresa líder en dicha industria, con un compromiso de generar 400 empleos directos, con una nómina anual de aproximadamente diez millones de dólares (\$10,000,000) y un potencial de desarrollar una nueva línea industrial, que la propia Legislatura ha estimado que para el año 2019 aportará anualmente sobre \$30,000,000 al fisco y \$600,000,000 al producto nacional bruto.⁴⁷

Lo anterior, unido a lo expuesto en previamente en este escrito, ofrece bases sólidas para afirmar que la estructura de nuestra legislación laboral tiene un impacto sobre la competitividad del País. Abre o cierra las puertas de oportunidades de crear empleos para nuestro pueblo.

El proceso de flexibilizar y modernizar nuestra legislación laboral tiene que fomentar el crecimiento en el nivel de empleos en el sector privado; manteniendo un ambiente regulatorio razonable para conducir negocios; ofrecer oportunidades de trabajo a personas *desempleadas*; y permitir flexibilidad necesaria para atender las necesidades de los distintos sectores empresariales y de los trabajadores.

Con la presente la Cámara de Comercio de Puerto Rico contribuye a la elaboración de un Plan de Desarrollo Socioeconómico de Puerto Rico.⁴⁸ Resaltamos, sin embargo, que el alcance de esta propuesta es limitado a recomendar la modificación de aquellos aspectos del sistema *regulatorio* laboral que impactan nuestro mercado laboral y la competitividad de nuestras empresas.⁴⁹

Aunque nuestra propuesta enfoca en una de las columnas pilares de cualquier estrategia de desarrollo, no niega la importancia de otras “columnas” sobre las cuales hay que edificar dicho plan. Entre estos otros factores importantes se encuentran la adecuación del sistema educativo; la infraestructura; disponibilidad de financiación; accesibilidad a los mercados; imposiciones fiscales razonables; permisología; y distintos aspectos de la calidad de vida. Todos ellos tienen que correlacionarse para promover una actividad económica vigorosa y sustentable.⁵⁰

⁴⁵ Ley Núm. 1: 2013, Art. 4.5(f).

⁴⁶ Art.6. Más precisamente, dicha exención sólo se extendió a operaciones establecidas después de entrar en vigor la Ley Núm. 32 y que haya obtenido y mantenido vigente un decreto bajo las disposiciones de la Ley 73-2008.

⁴⁷ *Exposición de Motivos*- Resolución Conjunta Núm. 41 de 28 de junio de 2014.

⁴⁸ Con ella aportamos al compromiso asumido al suscribir el pasado 14 de mayo el 2014, el “*Pacto para el Diálogo por Puerto Rico*.” <http://www.camarapr.org/TCI-Canellas/TCI-junio-5-2014.pdf>

⁴⁹ También se realizan varias recomendaciones regulatorias para atender necesidades del lugar de trabajo en el Siglo XXI.

⁵⁰ Véase, KPMG, *Competitive Alternatives: Guide to International Business Location Costs* (2014); S.M.Kimelberg y E. Williams, *Evaluating the Importance of Business Location Factors: The Influence of Facility Type, Growth and Change*, 44-1 (2013), pp. 92–117.

Recomendamos la aprobación de una ley con alcance amplio, pero limitado a algunos aspectos de nuestra reglamentación laboral. La Ley iría enfocado a atender las necesidades del sector privado y *no sería de aplicación a los empleados representados por organización laboral*, salvo que mediante la negociación colectiva se adopten dichas normas.

Una vez aprobada la ley, se requerirá una *campaña de publicidad dirigida a los inversionistas locales, nacionales e internacionales* que demuestre que Puerto Rico ha realizado reformas en su legislación laboral que la ha convertido en una jurisdicción idónea para establecer y mantener sus empresas. No bastará hacer los cambios. Se requiere *dar a conocer* la nueva postura en la regulación de los negocios.

La propuesta legislativa debe contener disposiciones conducentes a lo siguiente:

1. *Incentivar que se abran nuevas plazas de empleo* mediante la concesión de más flexibilidad en las formas de contratación y en la duración del periodo probatorio.
 - Con normas claras y periodos de tiempo precisos se elimina el riesgo en la contratación, se crean más incentivos para que el patrono contrate a un desconocido o a alguien con poca experiencia. Ello incentivará la contratación de personas desempleadas, sin impactar el fisco.
2. *Incentivar la contratación de personas desempleadas*, permitiendo la contratación con beneficios mandatorios de vacaciones y licencia por enfermedad inicialmente menores; pero requiriendo que se vayan aumentando hasta alcanzar los niveles concedidos a los empleados actuales.
 - Reconociendo realidades prácticas, las tasas de acumulación existentes se mantendrían para los empleados actuales.
3. Mediante incentivos contributivos, becas, subsidios salariales y modificaciones a programas de asistencia social, *promover el empleo de personas particularmente desventajadas en el mercado laboral*, como lo son las personas que padecen de alguna discapacidad, veteranos, jóvenes sin experiencia laboral y personas con antecedentes penales.
4. *Conceder mayor flexibilidad con relación a las reglas de los horarios de trabajo y el lugar de trabajo*, permitiendo que los trabajadores y los patronos puedan acordar alternativas de trabajo y horarios más flexibles.
 - Se propone adoptar normas inspiradas en las del estado de California. A pesar de tener la norma general de jornada máxima diaria de ocho horas, se permite que el empleado y el patrono acuerden variaciones a tal norma general. También ofrecen más flexibilidad en cuanto al momento para tomar el periodo de alimentos. Los cambios irían dirigidos a conceder más flexibilidad para el empleado y el patrono, sin aumentar los costos.
5. *Conceder exención de algunas leyes laborales a las microempresas pertenecientes a personas residentes en Puerto Rico y a las organizaciones sin fines de lucro*.
 - La exención de las microempresas de la legislación proteccionista es la práctica más reconocida mundialmente y ofrece el mejor estímulo para la creación de empleos, dado que se liberan de varias cargas económicas y administrativas que al presente son impuestas de la misma manera que las empresas grandes.
6. Disponer que el bono de Navidad mínimo requerido por ley regresará a ser 2% de los salarios devengados en el año, pero manteniendo los máximos actuales de \$600 y \$300 dólares, a base de cuantos empleados tiene el patrono. Se aumentaría, sin embargo, la cantidad de empleados que debe tener el patrono para que le aplique la obligación de pagar un bono anual de \$600. Para incentivar que se le conceda a los empleados a tarea parcial más horas de trabajo durante el año, sin incrementar

los costos laborales al patrono por razón del bono anual, se aumentaría la cantidad de horas que pueden ser trabajadas antes de que surja la obligación de pagar el bono.⁵¹

7. *Establecer uniformidad en el pago de las horas extras diarias y semanales*, a los fines de que sea tiempo y medio (1 1/2) en todos los sectores por igual.
 - Esta medida es necesaria ya que al presente se discrimina contra las industrias más tradicionales y mano de obra intensivas, las cuales frecuentemente son necesarias para la creación rápida de empleos. Desde el año 1956, para apoyar el programa de industrialización, se eliminó la obligación de paga doble diaria, pero desafortunadamente se mantuvo dicha carga económica mayor sobre los negocios de comercio, restaurantes, hoteles, hospitales, construcción y otros similares. Deben eliminarse estas cargas discriminatorias y opresivas.
8. *Establecer una Ley del Contrato de Empleo*, la cual promoverá mayor certeza en las relaciones de empleo y la pronta resolución de las controversias. Al presente Puerto Rico carece de una ley con tal alcance, lo cual es terreno fértil para la falta de certeza en cuanto cuales las normas aplicables en una variedad de situaciones.
 - Aunque no se pretende promover un "Código Laboral," lo cual sería un proyecto de mayor envergadura, esta medida más limitada, podría evitar muchas controversias y enviaría un mensaje claro a la comunidad empresarial, de que Puerto Rico va dirigida a mantener reglas "claras y consistentes" en el campo laboral.
9. *Revisar las leyes de empleo, a los fines de que la interpretación, exenciones y limitaciones sean similares a las leyes federales cuando cubren el mismo asunto*. No hay razón alguna para mantener reglas distintas, cuando tanto las leyes federales y las locales se refieren al mismo asunto. Al mantener consistencia se fomenta más certeza en cuanto a las normas aplicables y se evitan litigios y controversias innecesarias.
10. Integrar y armonizar las distintas leyes que prohíben discrimen en el empleo; adoptando las definiciones y limitaciones existentes en leyes federales similares que cubren la misma modalidad de discrimen.
11. *Una modificación a las normas de contratación y terminación del empleo*, para establecer normas claras; eliminar la presunción de que todo despido es injustificado; establecer toques a las compensaciones y claramente autorizar la transacción de reclamaciones, sin la necesidad de litigar tales controversias.
12. Eliminar el discrimen contra las empresas cubiertas por la Ley de Cierre. Dicha industria es la única en Puerto Rico donde el Gobierno restringe sus horas de operación, limitándose las horas de trabajo que pueden ser concedidos a sus empleados. Además, es la única industria en Puerto Rico a la cual se impone el pago de un salario mínimo especial de \$11.50 p/h por el mero hecho de que abra sus puertas al público los domingos.

⁵¹ Antes de la Ley Núm. 21: 1983, varios decretos mandatorios promulgados bajo la primera ley de salario mínimo restringían la concesión de más horas de trabajo semanal a los empleados a tarea parcial, dado que dicha concesión de más horas de trabajo resultaba en una obligación de garantizarle el pago por horas no trabajadas. Respondiendo a los reclamos patronales en las industrias de comercio al detal y restaurantes principalmente, se le autorizó a la Junta de Salario Mínimo a intervenir en dichos beneficios. La Junta, conforme al objetivo de la ley, revisó muchos de los decretos *aumentando* la cantidad de las horas de trabajo que podían ser concedidas, sin que fuese aplicable la obligación de pagar por horas no trabajadas. Como resultado, aumentaron las horas de trabajo concedidas a los empleados a tarea parcial en dichas industrias. La misma respuesta es de esperarse al incrementar la cantidad de horas a ser trabajadas anualmente para acumular el derecho al bono de Navidad.

13. Enmendar la ley de contribución sobre ingresos, para que adopte las disposiciones de la legislación federal que autoriza la concesión voluntaria de beneficios flexibles a los trabajadores, sin que ello represente una carga contributiva a los patronos o los empleados. Al presente, algunos beneficios que los patronos conceden voluntariamente en sus operaciones localizadas en los EEUU, no pueden ser concedidos a los trabajadores en Puerto Rico, porque nuestras leyes contributivas no la permiten sin impacto contributivo.
14. Requerir que se efectúe un estudio preliminar acerca de los efectos esperados sobre las finanzas de las empresas y la competitividad de la economía cuando un proyecto de ley laboral se refiera a una comisión legislativa y que se haga público el mismo *antes* de someter el proyecto a vistas públicas.
15. Mantener enlaces estratégicos entre distintas agencias del gobierno y la empresa privada para que los programas educativos y de asistencia social ofrezcan mayores oportunidades de empleo. Dichos programas y sus regulaciones deben mantener como meta:
 - desarrollar una fuerza laboral altamente educada, talentosa, bilingüe y productiva;
 - incentivar la laboriosidad y la educación continua;
 - inculcar altos valores éticos para la convivencia social.

VI. Un Proyecto de Ley

Con el pasar de los años, nuestra reglamentación laboral ha llegado a trastocar el justo balance que debe existir en el mercado laboral. No se descarta la deseabilidad de intervención gubernamental para salvaguardar beneficios mínimos, en situaciones de mercados imperfectos. Pero, se nos fue la mano. Sin embargo, entendemos que no es demasiado tarde para ajustarnos a las realidades de un nuevo orden económico. Con la aprobación de la legislación requerida, podemos producir el cambio.

La propuesta actual de la Cámara de Comercio de Puerto Rico se ha ido desarrollando y es el producto de reuniones y evaluaciones realizadas en distintos foros durante varios años. Es una propuesta del sector privado, para el sector privado. No está dirigida al sector gubernamental y no le aplicará a ningún empleado representado por una organización laboral, salvo que la unión así lo acuerde. Por tal razón, entendemos que la mejor manera de examinarla es mediante la presentación inmediata de un proyecto de ley.

Con el beneficio del trámite legislativo seguramente se podrán atender las preocupaciones que puedan surgir con respecto a algunas de las recomendaciones. La conversación parlamentaria es la mejor manera para que sean examinadas por aquellos que puedan quedar impactados.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico ofrece sus recursos y peritaje en las operaciones del sector privado y *ha redactado un anteproyecto de ley que instrumente sus recomendaciones.* Solicita, a su vez, el apoyo de los representantes de las ramas legislativas y del ejecutivo, para viabilizar la radicación y pronta consideración de la medida.

Demostrar que tenemos la capacidad de implantar los cambios necesarios a nuestra legislación laboral enviará un claro mensaje que se escuchará prontamente en la comunidad de negocios, tanto a nivel local, nacional e internacional. ¡Con ello resonará el mensaje de que Puerto Rico verdaderamente está abierto para hacer negocio!