

des problemas presupuestarios: el tamaño del sector público y la distribución de los fondos públicos. La ausencia de suficiente literatura sobre este problema la explica Chase,²³ sosteniendo que la estructura política es sensitiva a las fuerzas económicas (véase mi argumento anterior sobre el factor, estructura económica, sobre la formulación de la política pública) y que sólo últimamente se viene cobrando conciencia de que la tecnología afecta las bases del sistema de mercado. O lo que es lo mismo —y da escalofríos pensarlo— que este fenómeno está conmoviendo los cimientos mismos del sistema democrático.

LA SINDICALIZACION Y NEGOCIACION COLECTIVA
DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

por Efrén CORDOVA*

Actualidad y relevancia del tema

EL proceso de expansión del movimiento sindical ha seguido en casi todas partes el mismo patrón: de las primeras uniones en la industria manufacturera se extendió al comercio, luego a la agricultura y finalmente ha hecho irrupción en el campo de la administración pública. Hoy día puede decirse que la corriente hacia la sindicalización de los servidores públicos es fenómeno claramente perceptible en la mayoría de los países occidentales, aunque es bueno advertir que en algunos de ellos sus antecedentes se remontan a más de un siglo, principalmente entre los empleados postales y los maestros. Tal vez considerando ese desarrollo histórico sería correcto afirmar que lo novedoso no es en nuestro tiempo el hecho sindical público, sino el grado de magnitud que en algunas naciones ha alcanzado y el haberse planteado ya la cuestión de su reconocimiento por el derecho. Esto último, conviene puntualizar desde ahora, constituye un tópico de notoria y apasionante actualidad.

Parece oportuno sustanciar las anteriores afirmaciones con algunos datos relativos al ímpetu que el problema de la sindicalización y negociación colectiva de los servidores del estado ha adquirido en los últimos años. Contemplando primero el aspecto numérico es de resaltar cómo en los Estados Unidos, por ejemplo, según los informes del Negociado de Estadísticas del Trabajo, en 1960 de unos nueve millones aproximadamente de empleados civiles, un millón setenta mil, es decir un once por ciento, se hallaban formando parte de alguna organización sindical.¹

²³ *Ibid.*, p. 327.

* Catedrático Auxiliar, Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico.

¹ U.S. Bureau of Labor Statistics, *Union Membership*, (Washington, 1961).

Tal porcentaje resulta, empero, notablemente bajo si se le compara con los prevaecientes en varios países europeos. En Inglaterra el total de empleados públicos organizados pasaba hace poco más de un lustro de seiscientos mil y la membresía de las tres organizaciones que —aparte de los empleados postales— representaban específicamente al servicio civil se aproximaba al noventa por ciento de las escalas organizables del personal.² En Alemania, apenas unos años después de terminada la guerra, la matrícula de las varias asociaciones de empleados públicos entonces existentes se elevaba en total a la impresionante cifra de setecientos cincuenta mil afiliados.³ Con respecto a Francia basta con apuntar que ha sido la fuerza del sindicalismo administrativo la que *vis-à-vis* una situación reglamentaria caracterizada por el espíritu autoritario y centralizado de la administración pública, logró primero la creación de cuerpos consultivos que sirvieron para aliviar esa situación y más tarde obtuvo el pleno reconocimiento de los derechos sindicales y colectivos del personal.⁴ En la propia América es interesante resaltar el hecho de que en Canadá las estadísticas de 1961 mostraban que de unos ciento ochenta y siete mil empleados federales más de cien mil estaban afiliados a alguna asociación laboral y de modo predominante a la *Civil Service Federation of Canada*.⁵

Tocante a la forma como ha calado en la conciencia social esta problemática, nos limitamos a recordar cómo el Papa Juan XXIII en su Encíclica *Mater et Magistra*, hubo de afirmar de modo tajante que "el problema de la presencia activa de los obreros existe siempre, sea pública o privada, la empresa"⁶ y cómo la Organización Internacional del Trabajo al proclamar que el estado debería dar el ejemplo y ser un "buen empleador", ha aclarado en más de una oportunidad que las disposiciones sobre negociación colectiva adoptadas por dicho organismo se aplican a los empleados y trabajadores al servicio de la administración pública en la medida en que no haya una cláusula excluyente.⁷

Tales pronunciamientos sirven para explicar, siquiera sea parcialmente, el porqué del uso creciente por encima de la ley vigente

² B. V. Humphreys, *Clerical Unions in the Civil Service* (Blackwell and Mott, Oxford, 1958), p. 226.

³ Joseph Mire, *Labor Organization, German Public Administration and Services* (Berlín, Alemania, 1949), p. 7.

⁴ P. Chatenet, *The Civil Service in France*, publicado en la compilación de W. A. Robson *The Civil Service in Britain and France* (Londres, 1956), p. 165.

⁵ Saul J. Frankel, *Staff Relations in the Civil Service, The Canadian Experience*, (McGill University Press, Montreal, 1962), pp. 47-49.

⁶ Papa Juan XXIII, Encíclica *Mater et Magistra*, p. 21.

⁷ Vide, por ejemplo, la resolución aprobada en 1957 por la Comisión Consultiva de Empleados y Trabajadores Intelectuales.

en un país de las prácticas de la negociación colectiva por parte de los empleados públicos. La frecuencia con que los mismos constituyen agrupaciones, acuden a la acción concertada e inclusive declaran huelgas arrastrando las más severas consecuencias, es una muestra elocuente de que el Derecho Laboral y Administrativo confrontan aquí un problema de envergadura que amerita definitiva solución. Hasta el presente es lo cierto, sin embargo, que la actitud de la política pública ha sido vacilante o ha estado, como dice Muñoz Amato,⁸ envuelta en la penumbra, circunstancias estas que tendremos oportunidad de comprobar al examinar el cuadro de la legislación comparada.

Volviendo ahora a la apreciación de la fuerza del sindicalismo administrativo (según lo llamara Hormigüe), es oportuno subrayar un hecho significativo. Si tomamos la estadística norteamericana antes relacionada y la estudiamos con un poco más de detenimiento, comparándola sobre todo con estadísticas anteriores, sería factible observar cómo no en términos de cantidad sino de porcentajes hace unos veinticinco años había en el citado país casi exactamente la misma proporción de empleados federales sindicalizados. Ese curioso estancamiento, que es posible advertir también en otros países, pone de relieve que si bien el fenómeno de la sindicalización ha traspasado hace tiempo el umbral del servicio civil, es lo cierto que el mismo —hablando con proyección general— no ha penetrado profundamente sus filas y se ha mantenido más o menos estable. Ello acusa de modo evidente una situación en la que hay de una parte una fuerza positiva que impulsa al empleado público a sindicalizarse y de otra una fuerza de inercia o de resistencia que está impidiendo el desarrollo de aquélla. Procede, pues, analizar con cierto detenimiento cuáles son los motivos que llevan al empleado público a unirse y negociar y cuáles los factores negativos que se oponen por las autoridades públicas. Antes de enfrascarnos en ese análisis urge, sin embargo, que tratemos de deslindar las cuestiones afines y de reducir a sus verdaderos términos el problema.

Deslinde del Problema

Quando se habla en general del derecho del empleado público a organizarse se incluyen en realidad dos cuestiones distintas, a saber: la facultad de constituir asociaciones con fines lícitos no laborales y la facultad de formar sindicatos, es decir, asociaciones profesionales destinadas a influir en la relación de empleo. Las primeras pueden per-

⁸ Pedro Muñoz Amato, *Problemas de Derechos Civiles en la Administración de Personal del Estado Libre Asociado*. (San Juan, 1961), p. 85.

seguir una amplia gama de objetivos que en alguna forma propenden al beneficio de sus miembros sin contraposición con sus empleadores, tales como la cooperación, el mutualismo, el fomento de la cultura, el desarrollo de las facilidades recreativas, la elevación del nivel de eficiencia y otros. Las segundas pueden comprender entre sus objetivos secundarios a algunos de los mencionados, pero de modo fundamental se conciben como organismos de protesta y autodefensa capaces de representar a sus miembros ante el gobierno-patrono y de gestionar el mejoramiento de sus condiciones de empleo. Las legislaciones y los tratadistas se muestran coincidentes en admitir la posibilidad legal de que los servidores públicos, como cualesquiera otros ciudadanos, gocen del derecho general de asociación. Es, en cambio, con relación al derecho de agremiación que surgen las discrepancias y difieren las soluciones. Aun con respecto a las asociaciones ha de anotarse que las dificultades aparecen en el terreno de los hechos debido a que esas asociaciones poco a poco van invadiendo también el área de las relaciones obreropatrones, presentando memoriales y demandas, recabando la concertación de convenios, afiliándose a uniones extragubernamentales e inclusive declarando huelgas. La línea divisoria entre la asociación y el sindicato se hace así en extremo difícil de trazar. En una reciente encuesta llevada a efecto por Krislov en los Estados Unidos respecto a veinticinco asociaciones independientes de empleados públicos se puso en evidencia cómo la estructura de gobierno era similar en unas y otras, cómo la percepción de cuotas era común a ambas, cómo muchas de las asociaciones participaban en el procedimiento de quejas y agravios, cómo algunas intervenían en problemas de personal y designaban representantes a comités paritarios y cómo casi todas realizaban gestiones de tipo legislativo ante las asambleas estatales para promover o detener medidas concernientes a sus integrantes.⁹

En lo que hace a la permisión o prohibición de sindicatos propiamente dichos, conviene señalar que las divergencias se plantean cuando ellos se crean en aquella parte de la administración pública que atañe a la función estricta de gobierno. Tratándose de actividades de tipo económico o de operación de empresas de producción a las que el estado moderno ha sido lanzado por su progresiva tendencia intervencionista, la opinión predominante es la de asumir que en ellas puede y debe autorizarse el ejercicio de estos derechos.¹⁰ A esa conclusión se llega por pura extensión analógica desde el momento en que las agencias o corporaciones que para tales objetivos se crean, funcionan en

⁹ J. Krislov, "The Independent Public Employee Association," *Industrial and Labor Relations Review*, Julio, 1962, p. 510.

¹⁰ Vide R. Bozzi, "Disciplina del rapporto d'impiego presso gli enti pubblici economici" en *Riv. Diritto dei Lavoro*, 1952, Núm. 1, p. 5.

realidad—según expresa el ordenamiento de Puerto Rico— como empresas o negocios privados que tienen por objeto un beneficio pecuniario. Si, en esas condiciones, dichas agencias se establecen por el poder público para ofrecer nuevas alternativas de producción o servicio, no parece justo situar las mismas en plano de competencia desleal con la empresa privada o de tenencia de atributos no impugnables que puedan conducir a la supeditación de su personal a su índole lucrativa. Al ocupar ellas el lugar que antes tenían las empresas privadas no hay ningún motivo—como dice la O. I. T.— para que los trabajadores resulten favorecidos o perjudicados por la nacionalización.

Debe acometerse, por último, la determinación previa de quiénes son las personas ligadas a la administración pública que pueden hacer uso del derecho a sindicalizarse y contratar colectivamente. *Prima facie* es posible distinguir a ese efecto tres niveles o categorías en el personal que nos ocupa, cuales son: el de los funcionarios, el de los empleados y el de los obreros o asalariados del ente político-administrativo que se considere. Los primeros se caracterizan de manera esencial por poseer un margen sustancial de autoridad o de facultad de decisión, el ejercicio de la cual supone a su vez cierta medida de discrecionalidad o juicio propio. Los segundos carecen de esas potestades y se limitan a llevar adelante las tareas de la administración de conformidad con las órdenes e instrucciones recibidas. Los terceros no participan del proceso gubernativo o administrativo pues su labor se relaciona únicamente con el aspecto material de construcción de obras o de mantenimiento de servicios en el que el gobierno estatal o local actúa como persona jurídica privada. Frente a esa diversidad de situaciones, es lógico que la actitud a asumir varíe radicalmente. Debe ser prohibitoria en el primer caso dado que lo contrario significaría conceder instrumentos de defensa para esgrimir contra sí mismos o en grave perjuicio de los intereses públicos. Debe ser permisiva en el tercero por ser evidente que esos jornaleros o asalariados del estado o municipio pueden ser asimilados al concepto legal de trabajador. Y es con respecto al conjunto de servidores públicos sujeto en su plenitud a los efectos de la administración de personal que en realidad se suscita la polémica y se requiere proceder con la mayor reflexión y cautela.

Sentado lo anterior parece oportuno advertir con Pozzo que la diferenciación establecida resulta en muchos casos difícil de determinar por la existencia de zonas grises y la distinta calidad de las atribuciones de los funcionarios, todo lo cual impide reparar en precisión de las referidas clasificaciones.¹¹

¹¹ Juan D. Pozzo, *Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo*, Ediar, S. A., Buenos Aires, 1962, Vol. II, p. 50.

Factores que impulsan a la sindicalización del empleado público

Al empleado público puede decirse que lo impulsan a la sindicalización motivos de autosatisfacción y motivos de protección y defensa. El examen que en forma sucinta haremos acto seguido de ellos nos llevará a la conclusión de que del lado del empleado, la relación de empleo público —dada su naturaleza de trabajo por cuenta ajena— guarda una gran semejanza con la relación laboral que establece el trabajador de una empresa privada.¹²

Los motivos de autosatisfacción provienen, en última instancia, de la condición de ser humano que tiene el empleado público. Vale la pena recordar a este efecto con Clapp que el hecho de que el empleado público atraviese el umbral del servicio civil y la puerta se cierre nuevamente tras de él no significa que él mismo pierda su personalidad propia y se convierta en una pieza más de la maquinaria gubernamental.¹³ Conviene, asimismo, tener presente la exhortación de Juan XXIII en el sentido de que una concepción humana de la empresa debe sin duda salvaguardar la autoridad y la necesaria eficacia de la unidad de dirección, pero no puede reducir a sus colaboradores de cada día a la condición de simples, silenciosos ejecutores, sin posibilidad alguna de hacer valer su experiencia, enteramente pasivos respecto a las decisiones que dirigen su actividad.¹⁴

Quiere decir todo ello que el hombre que ingresa en la administración pública conserva los mismos instintos, aspiraciones e inclinaciones que hubieran guiado su conducta en cualquier otra esfera de la vida. Entre esos instintos figura en primer lugar, el impulso gregario que mueve al hombre a la alianza con sus afines, a la unión con quienes tienen una dedicación común y un destino similar. No hay duda, de otra parte, que la persona llamada a prestar un servicio no acepta de buen grado que las condiciones todas que rigen su trabajo le hayan sido impuestas unilateralmente y que en cambio experimenta satisfacción cuando se le ha dado oportunidad de expresar sus deseos o de tomar en cuenta sus experiencias. Sentado lo anterior es evidente que el permitir la constitución del sindicato satisface aquel instinto y hace posible el que pueda participarse de un modo más efectivo en el proceso de elaboración y aplicación de las normas de trabajo. La sensación de unidad y de fuerza que el sindicato proporciona contribuye indudablemente a que el empleado se sienta más seguro; la posibilidad de

¹² En ese sentido, p. ej., M. Alonso García, *Derecho del Trabajo*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1960, Tomo I, p. 707.

¹³ Citado por E. Gosselin en "Le gouvernement-employeur et le syndicalisme", *Relations Industrielles*, Vol. 15, 1960, p. 225.

¹⁴ Papa Juan XXIII, Encíclica *Mater et Magistra*, p. 21.

consulta y discusión que por su conducto se hace efectiva, le estimula a su vez el sentimiento de pertenencia y satisfacción en el trabajo. No sería ocioso recordar, de otra parte, que la unión provee, al decir de Stahl, un medio para satisfacer las aspiraciones sociales naturales del empleado que no es posible desarrollar en la oficina.¹⁵ El ansia de reconocimiento, la búsqueda de prestigio o el deseo de confraternizar que no todos pueden realizar en el trabajo, encuentran así una forma positiva de manifestarse y de evitar la frustración o el resentimiento del individuo.

Los motivos de protección o defensa parten del supuesto de que los servidores públicos, como subordinados que son, se hallan también expuestos a la posibilidad de un trato injusto. En aquellos países en los que la administración pública se encuentra aún bajo el sistema de patronazgo o despojo, es evidente que las vicisitudes políticas, la enemistad de un superior o el empeño en favorecer a otro, representan amenazas a la burocracia que lamentablemente la tornan indefensa con demasiada frecuencia. Más también donde se hubiere introducido un avanzado sistema de mérito, es de rigor admitir que subsiste esa posibilidad. Basta considerar a ese efecto que los administradores y jefes de departamentos encargados de implementar el mismo no son infalibles y pueden por el contrario cometer abusos o incurrir en errores. De otra parte, los propios estatutos que consagran el principio del mérito o contienen la regulación del servicio civil en vigor, difícilmente pueden en sí mismos conceptuarse como sistemas absolutamente perfectos que encierren una respuesta para todos y cada uno de los problemas que día a día puedan surgir en las relaciones del gobierno con sus empleados. No es posible olvidar, por último, que dichos estatutos tampoco cubren en la práctica a todo el personal público, habiendo por el contrario amplios sectores que se hallan exentos o parcialmente comprendidos en él.

Se comprende fácilmente en razón de las anteriores circunstancias que el empleado público vea en la organización sindical el modo de proveerse un escudo protector. Constituida la misma obtiene el respaldo y el apoyo del grupo para resistir cualquier medida arbitraria, crea un mecanismo eficaz para transmitir sus quejas y da vida a un organismo capaz de representarlo y defenderlo ante los distintos poderes del estado.

El sindicato proporciona, en síntesis, al empleado un medio de reparar el daño y de contribuir a su bienestar. En uno y otro caso propende en el fondo a la satisfacción de sus necesidades básicas, las cuales son en esencia las mismas que en general experimenta el indivi-

¹⁵ O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, Harper and Bros., New York, 1956, p. 277.

SUC
(SIS)

duo trabajador, a saber: seguridad, retribución adecuada, oportunidad de progreso, condiciones físicas agradables y trato digno y estimulante. Prueba de esa identidad la encontramos comparando las peticiones de un sindicato de trabajadores privados con las de una asamblea de empleados públicos o las cláusulas de un convenio existente en una empresa privada con las de uno aplicable a una agencia pública. Las mismas cuestiones de ascensos, licencias, vacaciones, protecciones frente al despido injusto, escalas de retribución, y otras aparecen en unos y otros. Ahora bien, si las necesidades, las aspiraciones y los peligros, es decir los objetivos a lograr son los mismos, no es de extrañar que se tienda a la utilización de los mismos medios ideados para su consecución en la experiencia de las luchas entre el capital y el trabajo, máxime ante el temor de que el aumento incesante de los poderes del estado convierta a éste en un patrono distante, impersonal y excesivamente autoritario.

Argumentos que se invocan en contra de la concesión de estos derechos al personal público

Mientras que con respecto al empleado hemos comprobado que la relación de empleo es sustancialmente la misma en la esfera privada y en la pública, del lado del empleador puede decirse que hay ostensibles diferencias. La constatación de ellas ha dado lugar a que se formulen numerosos argumentos en contra de la sindicalización y negociación colectiva de los empleados públicos, los cuales procederemos a recapitular a continuación.

Distinta posición y finalidad del Estado

La lista de los argumentos contrarios a la utilización de estos derechos en el sector de la administración oficial, tradicionalmente se encabeza con el que pone de relieve la distinta posición y finalidad del Estado. En cuanto a lo primero, es indiscutible que el poder público no está presionado por la competencia que es la que lleva a reducir costos, muchas veces a expensas del factor trabajo. En cuanto a lo segundo, mientras el patrono privado tiene un fin de lucro o ganancia personal, la búsqueda del cual puede generar una situación de explotación del empleado, el gobierno en cambio tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas y la promoción del bienestar general, cuyos objetivos no entrañan el mismo riesgo. Establecidas esas diferencias se argumenta que es lógico que en la empresa privada nacieran estas instituciones para prevenir abusos o excesos, pero que no existe ninguna necesidad de introducir las mismas en el campo de la administración pública.

Sin poner en duda la existencia de las anteriores diferencias, creemos que la forzosa aceptación de ellas no elimina la posibilidad antes indicada de que haya un trato injusto o abusivo. La causa última de éste radica en efecto en la ecuación de mando y dependencia llevada a vías de hecho por hombres en un trato laboral que envuelve sacrificio, cualesquiera que sean los fines y condiciones en que el mismo se desarrolle.

Delegación impropia de autoridad

Este argumento se expone de la siguiente manera: el poder soberano que radica en el pueblo confirió a sus gobernantes la autoridad y les delegó la responsabilidad de conducir los asuntos públicos. Los distintos órganos del estado asumieron así el compromiso inalienable no sólo de preservar el orden, atender los servicios públicos, promover el desarrollo, sino también de organizar y regir su administración interna conforme a su propio criterio y exclusivo proceso volitivo. La encomienda asignada al gobierno no puede, por tanto, transferirse a terceros ni ser total o parcialmente ejercida por organismos privados.

¿Qué consecuencias acarrearía frente a ello la concesión de estos derechos? Ciertamente que su aplicación traería consigo el que la fijación de las condiciones del empleo público no sea ya privativa de los mandatarios que el pueblo eligió, sino producto de la discusión y negociación con un tercero ajeno que es el sindicato. Este compartiría de hecho con los gobernantes un mandato que a los últimos específicamente se les confirió, dándose así lugar a una impropia delegación de autoridad.

Cabría, desde luego, ripostar este razonamiento sosteniendo que no se incumple el mandato si al tratar con las uniones se obtiene una mejor disposición del personal en su función de servicio al público. De igual modo pudiera afirmarse que no hay delegación ni debilitamiento del poder público cuando es éste el que llega por sí mismo a la conclusión de que es saludable el reconocerle personalidad al conjunto de sus empleados y beneficioso para el cumplimiento de su misión el que se les permita participar en la elaboración del régimen laboral. Es lo cierto, sin embargo, que los opositores a ese reconocimiento insisten en que siempre existiría en ese evento la posibilidad de que un grupo de empleados—constitutivo de una minoría dentro de la población de un país y guiado por el interés egoísta de mejorar sus intereses—entorpeciera el ejercicio de la potestad suprema del estado de velar por los intereses generales.

Dentro de este argumento puede comprenderse también el viejo alegato de que el gobierno no puede contratar de igual a igual con sus

empleados y que su prestigio se mermaría si accediera a ello. Es lo cierto, sin embargo, que este razonamiento emana, como apunta Gosse-
lin, de un concepto de la autoridad basado en el temor y proveniente
de la convicción de que el gobierno era el amo y los empleados civiles
o militares, sin distinción alguna, no eran más que simples sirvientes.¹⁶
Se tendía así a una acentuación del principio de autoridad que encarna
el estado frente al concepto de mero servidor o sirviente que se asig-
naba al empleado. Recuérdese a este respecto que el servicio civil tiene
su origen en los siglos XV y XVII en las monarquías europeas de tipo
absolutista en las que el soberano gozaba de una autoridad y prestigio
ilimitados y frente al cual era insensato pensar en derechos del emplea-
do frente al mismo. En nuestra época, empero, el empleado público
ha dejado de ser un sirviente de la persona que encarnaba la autoridad
para ser un servidor de los intereses del pueblo, en el cual reside la
fuente última de todo poder. El cuadro de un estado infalible y de
unos funcionarios *resignes et muets* que Maxime Leroy describiera
en su *Syndicats et Service Publics* ya hace tiempo dejó de corresponder
a la realidad.

Imposibilidad o dificultad práctica de efectuar el proceso de la negociación colectiva

Mirando el aspecto funcional y práctico de cómo habría de lle-
varse a cabo la contratación entre el gobierno y los empleados públicos,
se ha elaborado otro argumento que precisa traer a colación. Resal-
tando de nuevo el contraste entre las dos clases de empresas, se re-
cuerda primero cómo es posible actualizar en la empresa privada el
proceso de la negociación colectiva dado el hecho de que el presupuesto
de ella está a cargo del patrono y de que es mediante un contrato pri-
vado como se dio oportunidad de ingreso al personal. En el sector
público sucede, en cambio, que los sueldos se hallan fijados en un
presupuesto aprobado por el poder legislativo el cual no es posible
alterar al compás de las pretensiones de los empleados o de las conce-
siones que pudieran hacer los jefes administrativos. A su vez, las otras
condiciones de empleo están prescriptas por la ley de servicio civil que
se encuentre en vigor, al amparo de la cual es que se hizo el nombra-
miento que determinara el *status* del empleado.

En tanto que el patrono se halla, por ende, en aptitud de aceptar,
modificar o rechazar las proposiciones del sindicato, el director o jefe
del departamento de que se trate no puede hacerlo pues a tenor de lo
indicado está fuera de su alcance el efectuar cambios en las condiciones
del empleo público. Sólo en aquellas corporaciones públicas que tengan
su propio presupuesto y gocen de autonomía funcional, tendría virtua-

¹⁶ *Op. cit.*, p. 230.

lidad la negociación colectiva. Fuera de esos casos, cuantas veces el
jefe o administrador de una dependencia pactara discrecionalmente
con el sindicato sobre las condiciones de trabajo o bien estaría asu-
miendo poderes legislativos, o bien estaría reduciendo a una labor aca-
démica la función de la rama legislativa, dado que ésta al tomar sus
decisiones dependería de los compromisos previos hechos por la ad-
ministración.

Veremos más adelante en qué medida este señalamiento es cierto
y cuál sería la forma viable de implementar el mecanismo de la dis-
cusión y suscripción de convenios sin ocasionar alguna de las conse-
cuencias expuestas.

Conflicto de lealtades

La función pública —comienza postulándose en este argumento—
demanda una especial lealtad, adhesión y disciplina. El mismo con-
cepto de servicio público requiere una profunda dedicación. Precisa-
mente por ello es que se exige el juramento al tomar posesión del cargo
y se promulgan reglamentos de ética expresivos de cómo deben com-
portarse los empleados. El autorizar la formación de sindicatos pondría
en peligro esa especial vinculación dada la cohesión interna, apelación
a la solidaridad y ejercicio del poder disciplinario que caracterizan
esas entidades. La lealtad y disciplina estarían entonces divididas y
habría siempre en potencia un conflicto entre lo que se debe al poder
público y lo que se debe al sindicato. Un fenómeno típico de doble
lealtad incompatible con la trascendencia de la función pública se
estaría germinando. Y ante esa perspectiva se repiten admonitoriamente
las palabras del Evangelio de San Mateo: "Nadie puede servir a dos
señores, porque inevitablemente termina amando a uno y aborreciendo
al otro".

Aunque es de significar que todo burócrata lleva consigo al servi-
cio público otras devociones y afiliaciones cívicas, religiosas o profe-
sionales, sin que nadie objete el mantenimiento de ellas, precisa reco-
nocer que el vínculo sindical, dada la disciplina y solidaridad inherente
a un organismo de lucha, puede ser a ocasiones más estrecho y entrar
más en conflicto con el descargo de sus obligaciones. Téngase en
cuenta, no obstante, que esa apreciación se hace con la vista puesta en
el tipo común de organización sindical, siendo así que la unión de
empleados públicos puede y debe tener entre sus finalidades básicas
la de promover la eficiencia y la lealtad en el servicio al estado.

Afectación al principio del trato uniforme

De admitirse las uniones en la administración pública, ello habría
de hacerse sobre una base de voluntariedad, lo que en la práctica im-

plicará el que unos empleados se sindicalizarán y otros permanecerán no organizados. En el propio sector sindicalizado no hay duda de que unas uniones serán más fuertes que otras y que se advertirán también diferencias con respecto a la militancia y agresividad de ellas.

Toda esa situación —unos que se quieren unionar y otros que no y uniones con más fuerza relativa de negociación que otras— traerá ineludiblemente por consecuencia el que van a variar las condiciones de empleo de acuerdo con esas circunstancias. El resultado será que el principio del trato uniforme que es uno de los fundamentales en el sistema de mérito vendrá a caer por tierra.

Obviamente la validez de esta aseveración dependerá del esfuerzo que se haga por conciliar el hecho sindical con el sistema del mérito. Cabría además especular sobre cuál es el sentido del principio de igualdad de trato. ¿Ha de entenderse el mismo con relación a toda la administración o debe concebirse en función del departamento o agencia de que se trate? Si este último fuere el sentido correcto no habría en realidad base para esta objeción, ya que el sindicato actuaría en representación de todo el personal de la unidad que se considere.

Existencia de otras protecciones institucionales

Finalmente —para no hacer demasiado extensa esta enumeración— aun la propia utilidad y razón de ser de la utilización de estos derechos es puesta en entredicho por sus adversarios. Se toma en cuenta para ello el hecho de que el empleado público goza de una serie de derechos y privilegios especiales que no tiene el empleado privado. Tiene, en efecto, derecho a permanencia, a no ser discriminado, a aumentos periódicos en su retribución, a vacaciones y licencias, a la protección de un sistema de retiro, entre otros, y todo ello debidamente institucionalizado por acción legislativa y firme aceptación de la sociedad. Existiendo, en esas condiciones, tales salvaguardas y protecciones no hay necesidad de dar entrada a un órgano y a un mecanismo que históricamente surgieron para tutelar al obrero indefenso y obtener para el mismo las ventajas conferidas por el estado a su personal.

Se acepta en este argumento que el sistema de protecciones hasta ahora concebido adolece de omisiones o defectos y que el gobierno es susceptible de incurrir en errores en su aplicación, pero a ello se replica que el mejoramiento del sistema y la subsanación de los defectos y errores no debiera hacerse a través de presiones, contratos y luchas sino mediante el perfeccionamiento de la administración de personal y la superación de los métodos de relaciones humanas. Frente a esta última crítica cabría sólo reflexionar si precisamente ese perfeccionamiento no debiera incluir el reconocimiento, con las debidas adaptaciones, de

los derechos en examen dado el carácter natural de ellos y su íntima conexión con los instintos y propensiones del ser humano.

Examen especial de la huelga en la administración pública

Los anteriores argumentos se refieren de modo fundamental al derecho a organizarse y al derecho a contratar colectivamente. De modo particular con respecto al tercer elemento que integra el proceso de la negociación colectiva, es decir, al uso de las huelgas y otras técnicas de presión, se formulan otros dirigidos a ponderar lo impropio de su utilización. Siendo la huelga una prueba de fuerzas el uso de la misma —se afirma— implicaría un reto a la soberanía del estado y una amenaza de desintegración de la función pública misma. Sólo al gobierno corresponde apelar en caso de necesidad a la coacción; permitir que el personal administrativo haga uso de ella entraña un principio de anarquía pues conlleva no sólo la paralización de un ente que es vital para la convivencia ordenada, sino el hacer patente para el futuro el debilitamiento y hasta la abdicación del poder público. De ahí, la frase famosa del Presidente Coolidge: "No hay derecho a declarar una huelga contra la seguridad pública por ninguna persona, en ningún lugar, en ninguna oportunidad".

Si, de otra parte, se enfoca la gestión gubernativa desde el punto de vista no del ejercicio del poder de policía, sino de prestación de servicios públicos, se apunta que la huelga traería consigo la suspensión o interrupción de atenciones esenciales a la comunidad. El servicio público por su misma naturaleza requiere continuidad en el suministro; la huelga por su propia índole significa suspensión del servicio. Se trata por consiguiente de conceptos antagónicos o incompatibles, el conflicto de los cuales debe decidirse en favor de los más altos intereses en juego.

Sea, consiguientemente, porque se desquebraja la potestad pública o porque se afectan servicios públicos básicos, la conclusión que se impone es la de rechazar un método de presión característico de la lucha obreropatronal en el seno de la empresa privada.

Relacionando ahora este argumento contrario a la huelga con los anteriores, se elabora, por último, el siguiente silogismo: (a) El proceso de la negociación colectiva presupone el ejercicio de la huelga, toda vez que es la posibilidad o amenaza de ella la que constituye el factor subyacente que mueve a las partes a hacer concesiones y llegar a un acuerdo. (b) No es posible admitir el derecho de huelga en el sector de la administración pública por las razones indicadas. (c) Todo el sistema de la negociación colectiva pierde, en su consecuencia,

sentido y no puede en puridad aplicarse a las relaciones laborales del sector público.

Es posible, sin embargo, percibir un fallo en ese razonamiento, cual es el dar por sentada la indispensabilidad del recurso de la huelga en la implementación de la negociación colectiva pública. No hay, en efecto, evidencia de que no sea dable articular entre el gobierno y sus empleados una negociación colectiva *sui generis* en la que las armas económicas tradicionales de la huelga, el boicot, y otras sean sustituidas por presiones de tipo psicológico, publicitario y político.

Distintas soluciones de la legislación comparada

Expuestas las dos caras de la cuestión, procede que hagamos ahora una breve revisión de las diversas soluciones hasta este momento observables en la legislación comparada. Considerando por separado las dos materias involucradas en el tema he aquí el sumario correspondiente:

Con respecto a la sindicalización:

Prohibición total de constituir organizaciones sindicales por parte de todos los servidores públicos (funcionarios, empleados y obreros de cualquier clase). Ejemplo: República Dominicana, Paraguay y Guatemala.

Distinción entre el derecho de asociación que se le otorga a todos los ciudadanos, incluyendo a los servidores del estado y derecho de sindicalización que se le niega a estos últimos. Ejemplo: Ecuador, Panamá y Venezuela.

Diferenciación entre empleados públicos y asalariados del estado vinculados a éste por un contrato de derecho privado, al efecto de negar para los primeros el disfrute de la sindicalización y conceder a los segundos total o parcialmente los derechos de sindicalización y negociación colectiva, predominando la concesión total por asimilarse al concepto trabajador definido en los códigos de trabajo. Ejemplo: El Salvador y Portugal.

Distinción entre empleados de la administración pública en sentido estricto (función de gobierno) y empleados de corporaciones públicas, instituciones autónomas o entes semifiscales para excluir a los primeros e incluir a los segundos en el ejercicio de estos derechos. Ejemplo: Puerto Rico, El Salvador y Chile.

Equiparación de los empleados públicos a los trabajadores del sector privado aunque generalmente exceptuando a los miembros de las Fuerzas Armadas. Ejemplo: Francia, Canadá y Dinamarca.

En el plano internacional conviene apuntar que el artículo 2 del Convenio relativo a la libertad sindical (81 de 1948) aprobado por la O.I.T. hubo de consagrar el derecho de constituir organizaciones a

"los trabajadores y los empleadores *sin ninguna distinción* y sin autorización previa", disposición ésta que por su extraordinaria amplitud permite considerar incluidos en el derecho de sindicalización a los funcionarios y empleados públicos, con la única posible restricción, según el propio organismo, de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía.¹⁷

Con respecto a la negociación colectiva:

No reconocer en términos absolutos participación alguna del personal del estado para la discusión y concertación de convenios. Ejemplo: República Dominicana.

Permitirles presentar "memoriales respetuosos que contengan solicitudes de carácter general o reclamaciones particulares", pero sin que puedan celebrar convenios. Ejemplo: Colombia.

Conferir a los empleados públicos derecho a contratar colectivamente pero en forma limitada, o sea, sin alcanzar a ciertas materias, tales como el salario o la duración del trabajo. Ejemplo: Estados Unidos a partir de la Orden Ejecutiva 10,988 de enero de 1962.

Otorgar derecho a la contratación colectiva en forma amplia pero dentro de la estructura administrativa, o sea, en un plano de representación interna. Ejemplo: Inglaterra desde la creación en 1919 de los Concejos Whitley.

Reconocer derecho a negociar con carácter amplio y hallándose la unión desconectada de la organización administrativa. Ejemplo: Francia desde la ley de 1946.

Con respecto a la huelga:

Pensamos que es factible reducir a una fórmula sintética las distintas posiciones de la legislación comparada, diciendo que ellas o bien prohíben el uso de la huelga y establecen sanciones penales para el caso de su ejercicio (como ocurre en varios países latinoamericanos), o bien adoptan una actitud negativa pero prescribiendo que ella será solamente motivo de acción disciplinaria, o bien guardan silencio sobre el particular y dejan que sean juntas administrativas o los tribunales de justicia los que decidan sobre su legitimidad o bien finalmente confieren la posibilidad de su uso dentro de ciertos límites.

Conviene indicar que en el único país latinoamericano en que se reconoce el derecho de huelga de los servidores públicos (México), tal reconocimiento ha sido calificado por Cabanellas como una conquista simbólica, más efectista en su enunciado legal que efectiva en su aplicación práctica.¹⁸

¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo, *Libertad Sindical*, Ginebra, 1959, pp. 37 y 157.

¹⁸ G. Cabanellas, *Derecho Sindical y Corporativo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 425.

Breve análisis del ordenamiento legal puertorriqueño

Una revisión del derecho vigente en Puerto Rico sobre esta materia debe lógicamente encabezarse con la preceptiva incluida en la Constitución del Estado Libre Asociado de 1952. Según las secciones Núm. 17 y 18 del artículo 11 el derecho a organizarse, a negociar colectivamente y al ejercicio de la huelga y otras actividades concertadas hubo de ser conferido a los empleados de "las agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados". Es importante observar, ante todo, que la índole de este precepto es limitativa en la consagración del derecho subjetivo público, pero no prohibitoria respecto a los empleados del estado situados al margen de aquél. Quiere ello decir que dicha norma no tiene el propósito de consignar un juicio adverso de la Constitución en cuanto al ejercicio de este derecho por el personal público, sino el de otorgar específicamente esa facultad a una parte del personal. Hay, pues, una norma de aplicación inmediata dirigida a reconocer ese derecho al sector antes aludido, pero no hay un mandato al legislador que le prohíba ir más allá de ese reconocimiento.

¿Cuáles son las agencias o instrumentalidades que tienen esa característica de funcionar como empresas o negocios privados? En defecto de una legislación complementaria del precepto en examen precisa acudir al artículo 11 de la Ley de Relaciones de Trabajo (Núm. 130 de 8 de mayo de 1945) en el que se identifican las mismas como aquellas corporaciones "que poseen bienes pertenecientes a, o que están controladas por el Gobierno de Puerto Rico" y que se "dedican o puedan dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario". La enumeración que en el propio precepto se hace es meramente ejemplificativa y la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de extender la misma en su decisión sobre la Junta Administrativa del Muelle de Ponce. En la actualidad procede incluir en esta categoría a las siguientes ocho corporaciones: Autoridad de Tierras, Autoridad de Fuentes Fluviales, Autoridad Metropolitana de Autobuses, Banco de Fomento, Compañía de Fomento Industrial, Autoridad de los Puertos, Autoridad de Comunicaciones y Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Aunque en una de estas corporaciones su empleomanía no ha considerado pertinente hacer uso de estos derechos, en general más de doce mil empleados de ellos se encuentran al presente disfrutando de estas facultades.

Es preciso advertir, de inmediato, que de este derecho quedaron por un tiempo excluidos los empleados de las dos últimas corporaciones relacionadas que se hallaban comprendidos en el Servicio por

Oposición y sujetos por tanto a la Oficina de Personal. Promulgada la Constitución resultaba muy discutible el que esa circunstancia no prevista en su texto pudiera privar de un derecho consagrado en ella. Ni siquiera el consentimiento de los interesados podía a nuestro juicio rendir esa potestad. A pesar de ello es lo cierto que esa exclusión se mantuvo hasta que con fecha 30 de junio de 1961 se aprobó la Ley Núm. 142 por cuyo artículo I se confirió jurisdicción a la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico sobre aquellas instrumentalidades que originariamente estaban incluidas en el Servicio Exento pero que a solicitud propia o de cualquier otra forma ingresaron en el Servicio por Oposición. El propio precepto reconoció en consecuencia a los empleados y trabajadores concernidos el derecho a organizarse y a negociar colectivamente con sus patronos. Es lo cierto, sin embargo, que conforme a los artículos 2, 16 y 18 de la propia ley se prohibió la interrupción, disminución o paralización de los servicios a cargo de esas entidades y se instituyó un sistema de arbitraje obligatorio para la solución de las disputas que en las mismas se plantearan. Sin entrar a discutir la procedencia de esa solución, es forzoso anotar, de una parte, el hecho de que ella no se aplica a otras corporaciones que prestan servicios públicos tan esenciales como el de las dos objeto de dicha regulación y, de otra, el que pudiera cuestionarse la supresión por una ley del derecho a la huelga que expresamente reconoció en favor de esos trabajadores la Constitución. Algunos estiman que esa derogación legal encuentra amparo en lo dispuesto en el párrafo segundo de la sección 18, relativo a los casos de grave emergencia que afecten a la salud o seguridad pública. Nosotros pensamos, empero, que esa frase no puede cubrir una continua y permanente prohibición como es la que se contiene en la Ley 142, sino que contempla ocurrencias determinadas y específicas. En nuestra opinión, la Constitución autorizó a la Asamblea Legislativa para que frente a una de esas eventualidades hiciera una estimación de su gravedad y repercusiones y adoptara las providencias correspondientes. La Ley 142, en cambio, estableció con carácter general e indefinido una prohibición del ejercicio de la huelga considerando la naturaleza del servicio y prescindiendo de que existiere o no una emergencia.

En lo que hace a los demás empleados públicos ha de recordarse que los mismos gozan del derecho general de asociación consagrado en el artículo 11, sección 6 de la Constitución, pero que carecen hasta el momento de derecho constitucional o legal para formar organizaciones sindicales, concertar convenios o aplicar técnicas de presión. La propia disposición antes mencionada de la Ley de Relaciones del Trabajo excluye taxativamente del concepto patrono al Gobierno de Puerto Rico y cualquier subdivisión política del mismo.

Conviene indicar, por último, que en los últimos años se han dictado sendas leyes que parecen anunciar un cambio de orientación en la política pública, tal vez si como consecuencia de las recomendaciones formuladas por el Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles. La ley Núm. 134 del 19 de julio de 1960, tuvo por objeto autorizar el descuento de cuotas de asociaciones, federaciones o uniones de empleados del Gobierno de Puerto Rico, pero un análisis detenido de su texto nos muestra que dicho estatuto hubo de desbordar sus propósitos iniciales. Las agrupaciones o asociaciones a que el mismo se contrae habrán ciertamente de constituirse al amparo del derecho constitucional últimamente aludido y sus objetivos por tanto no deben ser clasistas ni relacionados con la negociación colectiva, sino como dice el artículo I atinentes a "promover su progreso social y económico, el bienestar general de los empleados públicos, fomentar y estimular una actitud liberal y progresista hacia la administración pública y promover la eficiencia en los servicios públicos". No obstante lo anterior, es indudable, en primer término, que esta ley evidencia una actitud gubernamental no opuesta en principio a las agrupaciones de servidores públicos. En segundo lugar, la misma garantiza a esas agrupaciones el derecho característico de las uniones obreras de cobrar las cuotas de sus miembros por medio de descuentos en sus salarios. En tercer lugar, la frase "promover el progreso social y económico" es sumamente amplia y pudiera llevar a sostener que ella comprende el proceso de discusión y fijación bilateral de las condiciones de empleo.

Esa posición favorable encuentra corroboración al año siguiente en la ley Núm. 139 del 30 de junio de 1961 que idéntica en sus propósitos a la anterior, tiene por objeto autorizar el descuento de cuotas para asociaciones, federaciones o uniones de los empleados del municipio del Estado Libre Asociado. Es de añadir solamente que tanto esta ley como la anterior permiten que tales agrupaciones *bona fide* de servidores públicos puedan recibir el nombre de uniones. Es así que ambos textos tienen en nuestro criterio el valor de ser el primer reconocimiento por el gobierno de una realidad social que no se desea combatir, sino aparentemente legitimar y facilitar su desarrollo.

Digamos, finalmente, que las dos leyes referidas establecen en síntesis las siguientes regulaciones: (a) que cada empleado autorizará el descuento de cuotas para no más de una agrupación; (b) que las autorizaciones podrán revocarse al año; (c) que la cuota a descontar será la que certifique el secretario de la unión correspondiente "siempre y cuando no sea irrazonable o discriminatoria". El mecanismo de deducción y remisión del importe de esas cuotas aparece claramente expuesto en la Carta Circular del Secretario de Hacienda Núm. 1300 de agosto de 1961.

Hasta dónde debiera llegar a la concesión de estos derechos a los servidores del estado

De los comentarios consignados al pie de los argumentos contrarios, se desprende que nos inclinamos a una solución favorable al reconocimiento de estos derechos. Nos adherimos de entrada al criterio de Spero en el sentido de que es preferible propiciar un enfoque constructivo de este problema antes que invertir el tiempo en acumular objeciones y plantear dificultades.¹⁹ La administración pública debe enfrentar la realidad del fenómeno asociativo²⁰ y prepararse para negociar fructíferamente sin derrotar el principio del mérito. Téngase presente que la ausencia de medios para canalizar los motivos y aspiraciones antes enunciados puede conducir a situaciones críticas que resulten más lesivas al prestigio de la autoridad, a la calidad de los servicios y al grado de eficiencia y lealtad del personal que las que supuestamente se irrogarían por el ejercicio de estos derechos.

Esta actitud positiva debe estar, no obstante, condicionada por la concurrencia de ciertas circunstancias. Debe partirse, ante todo, de la afirmación varias veces repetida por tratadistas y gobernantes de que la negociación colectiva de la empresa privada no debe ser trasplantada íntegramente al servicio público. Allí se concibió y evolucionó en consonancia con el medio imperante; al introducirse en el sector público debe experimentar las adaptaciones y reformas que el nuevo ambiente demanda. Las mismas uniones de empleados públicos han de ir gestando su propia filosofía y desarrollando su peculiar personalidad. Las proyecciones que ellas persigan deberán combinar la representación laboral con el cabildeo legislativo, las actividades sociales y culturales con el progreso de la propia administración pública. Todo ello requerirá, a su vez, el que la plasmación de estos derechos se haga preceder de una intensa campaña educativa enderezada a fijar en la conciencia del personal los límites y peculiaridades de su utilización.

Establecidas estas premisas, veamos en qué forma pudiera regularse la puesta en práctica de los tres derechos básicos de sindicalización, concertación de convenios y empleo de técnicas de presión.

Estimamos, ante todo, que debe concederse al empleado público el derecho a organizarse a efectos laborales. No sólo el derecho general de asociación, sino el derecho específico de agruparse con un fin de representación, defensa y mejoramiento de sus condiciones de empleo. Ese derecho debiera entrañar la facultad de constituir la unión sin

¹⁹ Sterling D. Spero, *Government as Employer*, Remsen Press, New York, 1948, p. 348.

²⁰ Vide, *Society for Personnel Administration*, "Unions are here to stay: a guide for employee-management relations in the Federal Service," Washington, 1962, folleto Núm. 17.

autorización previa, de redactar su constitución o reglamento, de organizar su administración y de elegir libremente sus directivos. También sería admisible el que se le facilitaran los medios de cobrar las cuotas establecidas o se le permitiera recabar de las autoridades el descuento periódico de ellas. Ciertos límites debieran, sin embargo, observarse si se quiere evitar un deterioro de la función pública. Los tres más relevantes serían el que los sindicatos de empleados del estado no debieran afiliarse con uniones o federaciones extragubernamentales, el que ellos no pudieran hacer uso de las cláusulas de seguridad sindical y el que ciertos sectores de la fuerza pública quedaran al margen de este derecho. El primero de ellos, mencionado en el Informe del Comité del Gobernador antes referido, se explica por el hecho de que de autorizarse la adhesión de los sindicatos de empleados públicos a las mismas centrales sindicales de los trabajadores de empresas privadas se produciría una identificación de los servidores públicos con la posición y aspiraciones de los susodichos empleados privados, en cuyas condiciones es obvio que los primeros se verían privados, entre otras cosas de intervenir eficazmente en la solución de las pugnas que se susciten entre obreros y patronos en tanto que los segundos —como dicen Ronast y Durand— se verían beneficiados en sus reivindicaciones por el apoyo de los funcionarios públicos, todo lo cual traería consigo el peligro de mezclar la función pública con los conflictos del trabajo.²¹ El segundo se deriva, de una parte, de la necesidad de no interferir con aquellos aspectos de la administración de personal que como el reclutamiento y la selección son esenciales al sistema de mérito y, de otra, del simple reconocimiento de que el ingreso y la permanencia en el servicio público no debiera hacerse depender de la afiliación a una organización privada. El tercero encuentra su fundamento en el peligro de anarquía y abuso de poder que la experiencia de aquellos países en los que se consintió la constitución de las llamadas "juntas militares de defensa" hubo de poner de relieve.²²

Garantizado el derecho a formar sindicato, se discute si debe o no reconocerse a uno de éstos, el mayoritario, la condición de agente representativo encargado de discutir y pactar a nombre de todo el personal de la dependencia que se considere. De la existencia de posibles diversas soluciones en la realidad legislativa nos ofrece una adecuada información del libro de Kenneth O. Warner, *Management Relations with Organized Public Employees*.²³ La propia Orden Ejecutiva 10988 de 1962 antes mencionada consagra tres tipos distintos de reconocimiento dependiendo del grado de respaldo evidenciado por la organi-

²¹ Ronast et Durand, *Precis de Legislation Industrielle*, 3ra. ed., París, 1948, p. 137.

²² Vide G. Cabanellas, *op. cit.*, p. 424.

²³ Publicado por la Public Personnel Association, Chicago, 1963.

zación: el informal con derecho solamente a presentar sus puntos de vista en representación de sus miembros, el formal que conlleva la facultad de ser consultado oficialmente en la formulación o implementación de asuntos que afecten a sus afiliados y el exclusivo con el privilegio de negociar a nombre de todos los empleados de la unidad apropiada de que se trate". Creemos que una solución sensata sería la de que la gerencia se sintiera en libertad de recibir peticiones y oír los puntos de vista de cualquier unión de empleados, sin perjuicio de que reconozca y llegue a un entendimiento sólo con el sindicato que represente a la mayoría. De esa manera, se estaría en disposición de recoger los varios criterios y las diferentes aspiraciones de cada grupo sin que al propio tiempo perdiera pujanza la unión contratante ni se perjudicara la función de la gerencia al tener que discutir convenios con todos y cada uno de los sindicatos que pudieran crearse. Una solución de esta índole supone, desde luego, la previa aprobación de ciertas reglas fundamentales relativas a la fijación de la unidad apropiada de contratación y a la manera de zanjar las controversias de representación que eventualmente pudieran surgir.

El reconocimiento surte efectos con respecto a la determinación de las condiciones de empleo. Ahora bien, ¿qué límites deben establecerse a esa gestión tomando en cuenta lo señalado en el epígrafe? ¿de los argumentos contrarios? O en otros términos, ¿es posible hacer depender esas condiciones de la obtención de un acuerdo y, una vez alcanzado éste, puede o debe plasmarse por escrito en un convenio? La clave de esta respuesta radica en la distinción entre cuestiones legislativas y cuestiones de discreción administrativa. En materias atinentes a la fijación de las normas básicas que señalan el rumbo de la política pública, no debiera haber posibilidad de que se suscriban convenios, pues es obvio que los jefes administrativos no pueden pactar ni asumir compromiso sobre ello. Los acuerdos que, en todo caso, se adoptaren pudieran a lo sumo servir como recomendaciones a elevar ante las autoridades competentes. En cambio, con referencia a las cuestiones de discreción administrativa, es decir de aplicación de los principios sentados por la política pública y de desarrollo de los innumerables detalles que día a día componen la administración de personal, no habría inconveniente en formalizar por escrito un convenio con fuerza obligatoria.

Delimitado así el ámbito de la negociación, creemos que no debiera permitirse que la gerencia de una unidad administrativa determinada rehusé tratar con el agente designado al efecto por el personal y mucho menos que ponga en práctica procedimientos dirigidos a desalentar su matrícula, discriminar a sus miembros o interferir en su funcionamiento interno.

Llegamos, por último, al momento en que durante el curso de las negociaciones surge una crisis o ruptura de ellas. ¿Qué hacer en esa coyuntura: conferir el derecho de huelga o acudir en su defecto al arbitraje? Este último se ha propuesto no sólo para evitar las consecuencias adversas que siempre acarrearán las huelgas y particularmente las que afectan de modo directo al público, sino también para superar la contradicción de que en el sector de la administración pública no es posible ejercitar la contrapartida de la huelga que es el derecho al paro patronal. Precisa reconocer, sin embargo, que un arbitraje de tipo compulsorio implicaría la abdicación o renuncia del poder público ante el laudo emitido por un tercero imparcial que pudiera ser un ente privado. Consecuentemente, habría que llevar a efecto la misma distinción anterior y dejar aclarado que el arbitraje sólo pudiera autorizarse en relación con problemas de discreción administrativa representados por la implementación de las normas fijadas por la política pública o por la necesidad de llenar el margen de actividad que no ha sido cubierto por ellas. "En los demás casos la efectividad de la solución propuesta debiera quedar subordinada a su aceptación por la autoridad superior del departamento en que hubiese surgido la controversia".

Nos queda el particular de la admisión o prohibición de la huelga. De conformidad con lo indicado más arriba la inclinación primera del que se enfrenta con esta cuestión es la de favorecer una posición negativa absoluta. No sería impertinente, empero, llevar a afecto un rápido análisis de ciertos puntos de vista que pudieran conducir a un enfoque más liberal. Se ha aducido, por ejemplo, por connotados sindicalistas que prohibir por ley la huelga no la va a eliminar, que lo que sí pudiera erradicarla es una negociación de buena fe, un clima apropiado de relaciones humanas y el hecho de que se hayan instituido mecanismos imparciales para solucionar las disputas. Sostiene este punto de vista que, aún prohibidas en el texto legal las huelgas, puede darse por sentado que en situaciones extremas de indiferencia a justos reclamos o de constante maltrato, los servidores públicos harán uso del instrumento de la huelga. Mirando al pasado de cualquier administración pública, es forzoso reconocer cómo efectivamente a pesar de todos los obstáculos la huelga de empleados y funcionarios públicos ha sido un hecho histórico cuya frecuente repetición acusa una situación anormal y demanda un estudio más profundo que el derivado de la simple postura condenatoria.²⁴

Esta alegación parte, pues, de la premisa de que cada gerencia tiene el sindicato que se merece y que es factible por tanto que una administración abusiva dé lugar a la huelga aún en contra de las ex-

²⁴ Vide David Zinskind, *One Thousand Strikes of Government Employees*, Columbia University Press, New York, 1940, pp. 192 y sigs.

presas disposiciones estatutarias. Es probable, asimismo, que a medida que se perfeccionen los sistemas de servicio civil y las prácticas de administración de personal, vaya desapareciendo de hecho la necesidad de declarar una huelga sin que haga falta que la ley así lo diga y aun sea corriente el que las propias organizaciones incluyan en sus estatutos o convenios cláusulas prohibitorias de su ejercicio. Todo ello conduce, en definitiva, a la aseveración de que las condenas por drásticas que fueren pueden resultar inútiles, injustas o contraproducentes y que más inteligente sería procurar la eliminación de aquello que puede imprimir agresividad a un sindicato.

En lo que hace a las derivaciones de perjuicio a la comunidad, no es procedente ignorar el hecho de que mientras ello fundamenta la prohibición de la huelga aún en las más intrascendentes agencias gubernamentales, es lo cierto que se tolera o autoriza, en cambio, el uso de ella por empleados de empresas privadas que son esenciales para el bienestar de la comunidad, tales como las industrias alimenticias y de la transportación. Esa inexplicable contradicción nos fuerza a postular que lo importante no es dilucidar quién es el empleador, sino cuál es la naturaleza del servicio. Dentro de esa tesitura, nos parece que ha de ponerse más allá de toda controversia la no admisión del derecho de huelga en todo lo relativo al ejercicio de la función pública *stricto sensu* y a la prestación de servicios esenciales para la comunidad. No bastaría, en ese sentido, con la mera imposición de restricciones enderezadas a diferir o atenuar los efectos nocivos de la huelga, tales como las de avisar con cierta anticipación el inicio de ella o reducir el número máximo de huelguistas. El interés público no se satisface con medidas intermedias cuando las acciones u omisiones que se discuten ponen en peligro su indispensable atención.

Las dificultades aparecen en la definición de lo que es la función pública y en la determinación de cuáles son los servicios públicos que deben comprenderse en la norma prohibitoria. Pudieran establecerse conceptos generales por el estilo de los que aluden a la salud y seguridad nacional o a la exposición a la ciudadanía a la miseria, la enfermedad o la muerte. O pudiera preferirse la enumeración concreta de los servicios que se reputan básicos para la colectividad (electricidad, agua, asistencia médica, comunicaciones, extensión de incendios, etc.). Cualquiera que sea la fórmula a seguir, es necesario que haya una previa determinación por la rama legislativa de las funciones y servicios no susceptibles de paralizarse, sin perjuicio de que en caso de emergencia pueda ese mismo poder tomar las acciones que procedan. En ningún caso debiera ser, por tanto, al órgano ejecutivo al que corresponda el calificar tanto la emergencia como la calidad del servicio y su deter-

minación por el poder legislativo deberá llevarse a efecto sobre una base de razonabilidad y control judicial de su ajuste a la Constitución.

Nota final

El presente trabajo constituye una mera revisión de las principales cuestiones que se plantean alrededor de la sindicalización de los empleados públicos y una toma de posición frente a ellos. Antes de terminar el mismo, nos parece prudente reiterar la trascendencia que tiene el estudio iniciado y la defensa de una tesis positiva.

Para bien o para mal el Estado ha ido expandiendo en todas partes su esfera de acción, sustituyendo en algunos países al sistema de la empresa privada e intensificando en otros la planificación central y su responsabilidad de velar por el bienestar del pueblo. Tal situación ha traído consigo un extraordinario crecimiento de la burocracia al propio tiempo que un robustecimiento sin paralelo de los poderes del Estado. Con respecto a la empresa privada éste ha ido elaborando una impresionante urdimbre de regulaciones y derechos que forman el Derecho Laboral o del Trabajo. Con relación a su propia empleomanía el Gobierno ha dado vida a la administración de personal pero procurando impedir la extensión y disfrute de aquellos derechos que conciernen a la dinámica colectiva.^{24a}

En regímenes de tipo totalitario, esa oposición ha llegado hasta el extremo de darle a las agrupaciones del trabajo un valor meramente nominal, emasculando al sindicato de su función de protesta y auto-defensa. Atinente a los sistemas de base representativa N. Murray Butler afirmó proféticamente hace más de medio siglo que éste era el problema más serio que la democracia habría de enfrentar y que el mismo se haría más insistente y difícil a medida que las actividades públicas se multiplicaran.²⁵ El mundo occidental tiene, pues, ante sí la disyuntiva de caer en aquella condición o de emprender la tarea de propiciar la gradual y apropiada extensión al sector oficial de aquellas instituciones que se concibieron como justas y necesarias en el sector privado. Sólo esta última orientación permitirá frenar en su propia base la omnipotencia del Estado y conducir a una feliz conjugación de la burocracia y la democracia.

^{24a} Hablamos en términos generales. Excepciones relevantes en nuestro Hemisferio son, entre otras, México, en cuyo país los empleados obtuvieron el derecho a huelga durante la presidencia de Cárdenas; Canadá, que prácticamente equipara los empleados municipales a los de empresas privadas, y en Estados Unidos con anterioridad a la Orden Ejecutiva los programas del Departamento del Interior y de la Autoridad del Valle de Tennessee.

²⁵ Citado por Morton R. Godine, *The Labor Problem in the Public Service*, Harvard University Press, Cambridge, 1951, p. 164.

MOTIVACION Y BUROCRACIA

Por Noel Key MONTES DE OCA*

Es nuestro propósito examinar algunos de los factores más relevantes de la motivación y estudiar si éstos podrían ser utilizados dentro de la organización burocrática. En la última sección, se presenta el análisis de un caso, el cual está basado en observaciones de estos factores en el Servicio Civil Venezolano.

Definición e Introducción al Concepto de Burocracia como Teoría de Organización

Una organización de estructura burocrática según Max Weber, "es aquella que en el interés de obtener una máxima eficiencia, tiene una orientación impersonal y racional de todas las tareas". La estructura burocrática se caracteriza por lo siguiente: precisión, rapidez, claridad, conocimiento de los archivos y registros, continuidad, discreción, unidad de mando, subordinación estricta, reducción de fricciones y reducción de materiales y costos de personal. Estos son llevados al punto óptimo en la administración puramente burocrática. Citando a Weber nuevamente, "su naturaleza específica se desarrolla más perfectamente cuando la burocracia es más deshumanizada, cuanto más completamente se eliminan de las cuestiones oficiales de la organización, sentimientos de amistad, odio y demás elementos puramente personales, los cuales escapan al cálculo frío y objetivo". Quizás, Weber puso demasiado énfasis en la organización formal, sin tomar en consideración el verdadero comportamiento de una organización burocrática, el cual es altamente influenciado por una serie de elementos no planeados que se suceden dentro de la misma. Chester I. Barnard asume una posición distinta, y, de hecho, hace hincapié en los contactos personales que se desarrollan dentro de la organización formal. El arguye que la organi-

* Director de Personal, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, República de Venezuela.