

# ANÁLISIS DE LA REALIDAD SALARIAL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN PUERTO RICO

*Luis A. Zayas Monge\**

## **Introducción**

La aprobación de la Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998 (Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público), abrió la oportunidad para que la mayoría de los trabajadores de las agencias del gobierno central pudieran obtener el derecho a la representación sindical y la negociación colectiva. Por más de cincuenta años, los trabajadores de este sector estuvieron desprovistos de este derecho. Por vía de la negociación colectiva, estos trabajadores tendrán ahora la oportunidad de atender una de las áreas de sus condiciones de empleo que mayor atención merece: los salarios.

Este documento analiza las causales del deterioro salarial que sufre actualmente el servidor público. Pretende además, ofrecer explicación al por qué de la brecha salarial (desfavorable para el trabajador de las agencias del gobierno central) entre este sector y el trabajador de las corporaciones públicas.

---

\* El autor es egresado de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Actualmente se especializa en estudios e investigaciones laborales.

La documentación que presentamos en este trabajo nos lleva a concluir que el Gobierno ha sido negligente en atender el área de los salarios de los empleados del gobierno central. El derecho a la negociación colectiva a partir de la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, presenta un nuevo escenario en el cual el trabajador podrá reclamar la justicia salarial que le ha sido negada por tantos años.

## **Situación salarial comparativa: Puerto Rico vs Estados Unidos**

### **A. Política salarial**

Históricamente, los salarios en Puerto Rico han estado muy por debajo del promedio salarial de los Estados Unidos. Aunque la explicación a este debatido fenómeno no es parte de los propósitos de este estudio, cabe señalar que su explicación se debe situar en el modelo de desarrollo económico que se estableció en Puerto Rico a partir del año 1947. Este año marca definitivamente la reorientación del modelo de desarrollo económico del País hacia una estrategia destinada a incentivar la inversión extranjera –principalmente norteamericana– en nuestra economía. Este modelo se caracterizará por lo siguiente (Santana Rabell, 1984):

Fomento de la industrialización mediante la promoción de amplias facilidades al capital norteamericano, mediante las siguientes ventajas:

- Exención contributiva a las compañías norteamericanas que deseen invertir en Puerto Rico
- “Clima industrial” favorable y seguro para la inversión
- Mano de obra abaratada

A pesar de que dicho modelo ha transitado por varias etapas durante estos últimos cincuenta años, los pilares sobre los cuales se sostiene (ventajas contributivas, clima industrial favorable, mano de obra abaratada) no han sufrido variaciones fundamentales.

Aún en la actualidad, el Gobierno destaca estos tres elementos en su estrategia de promoción industrial de Puerto Rico. Si

examinamos los documentos de promoción que desarrolla la Compañía de Desarrollo Industrial de Puerto Rico (PRIDCO, por sus siglas en inglés), podemos notar que el énfasis de la promoción está puesto en los tres factores antes mencionados. Citaremos algunos pasajes de estos documentos de promoción para ilustrar este argumento:

### **Sobre el clima industrial**

“Puerto Rico posee una infraestructura sofisticada de comunicaciones, servicios esenciales y sistemas financieros. Puerto Rico ha invertido miles de millones de dólares para asegurar la operación eficiente de las empresas.”

### **Sobre incentivos contributivos**

“El Gobierno de Puerto Rico extiende incentivos a las empresas que abran operaciones en la Isla. Se destaca en especial la Ley de Incentivos Contributivos (Tax Incentive Act), la cual redujo dramáticamente las tasas de impuestos sobre las utilidades de sociedades anónimas e inició una serie de exenciones para activar las empresas...”

### **Sobre la Mano de Obra**

“Quizás la ventaja mayor que ofrece Puerto Rico es su fuerza laboral... Un estudio reciente manifestó que **el empleado puertorriqueño produce ocho (8) dólares de beneficio por cada dólar de sueldo. Además, el costo de mano de obra en la Isla es considerablemente más bajo que en los Estados Unidos Continentales**” (énfasis provisto).

El trabajador puertorriqueño trabaja por un salario considerablemente bajo en cada industria, si lo comparamos con el promedio salarial por industria en los Estados Unidos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Compañía de Desarrollo Económico de Puerto Rico: “Promedio de salario por hora en Puerto Rico contra Promedio en Estados Unidos. Año 2000.

El problema del rezago salarial del trabajador puertorriqueño en nada tiene que ver con la calidad de nuestra fuerza trabajadora. La fuerza laboral puertorriqueña es la más productiva en todo el territorio norteamericano, superando sustancialmente a todos los estados de dicha nación.<sup>2</sup> Según los propios datos de PRIDCO, el trabajador puertorriqueño recibe también un porcentaje de beneficios marginales menor que el trabajador norteamericano.

### **B. Salarios en el Gobierno**

En el caso del sector gubernamental, se observa el mismo patrón que en el resto de la actividad industrial: los salarios del sector del gobierno central en Puerto Rico no comparan favorablemente con los salarios del mismo sector en los Estados Unidos. Servidores Públicos Unidos de Puerto Rico junto al Departamento de Investigaciones de su sindicato matriz, la *American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME)*, realizó una investigación que reflejó este resultado. Como parte de este estudio, se estableció una comparación entre el salario de varias clasificaciones en Puerto Rico contra idénticas clasificaciones en algunos estados. Para este ejercicio se utilizaron datos del Departamento de la Familia y el Departamento de Recursos Naturales (DRNA). Se buscaron las clasificaciones de algunos estados donde existen agencias que realizan las mismas funciones que las mencionadas anteriormente.<sup>3</sup>

Lo primero que resalta de estas comparaciones es que Puerto Rico aparece último en nivel salarial en todas las clasificaciones analizadas. Tomemos como ejemplo la posición de Biólogo III. El salario máximo para un Biólogo III del DRNA es de \$33,156.00

---

<sup>2</sup> [www.pridco.com/spanish/business/workforce.html](http://www.pridco.com/spanish/business/workforce.html)

<sup>3</sup> Servidores Públicos Unidos de Puerto Rico. "Salary Comparison: Bench Job Title Employed By Puerto Rico And Selected U.S. States"; November 1999 y "Minimum and Maximum Annual Salaries for Various Natural Resources Classifications in Puerto Rico and Selected States"; February 2000.

anuales. Entre los estados analizados, el salario tope menor que le sigue a Puerto Rico es el de Hawaii, con \$54,996.00. La diferencia entre Puerto Rico y Hawaii para esta clasificación es de \$21,840.00. La diferencia entre Puerto Rico y el estado que cuenta con el mayor tope salarial para este puesto es de \$35,758 (Florida). Esto significa que un Biólogo III en Puerto Rico devenga el 60% del salario de la misma posición en Hawaii, y menos de la mitad de lo que se devenga en el estado de la Florida (48% del salario de este estado).

Si hacemos el mismo tipo de comparación con la posición de Trabajador Social III, tenemos los siguientes resultados: El salario de un Trabajador Social III en Puerto Rico (Dpto. de la Familia) constituye sólo un 43% del salario para el mismo puesto en Connecticut, y el 47% del salario de esta clasificación en Nueva York.

En promedio, los salarios en las agencias gubernamentales en los estados de la nación norteamericana, son alrededor de un 40% a un 55% mayores que los salarios de las agencias de gobierno en Puerto Rico.

### **C. Niveles salariales por ocupación: Puerto Rico, Guam e Islas Vírgenes**

La Tabla 1 presenta una comparación de Puerto Rico con territorios norteamericanos que por su relación política con los Estados Unidos, su realidad geográfica y socioeconómica, se asemejan mucho más a nuestra Isla que lo que puede asemejarse Puerto Rico a los estados de la nación norteamericana.

En dicha Tabla se establecen comparaciones salariales de varias ocupaciones o clasificaciones en Puerto Rico, Guam e Islas Vírgenes. Los datos fueron obtenidos en las “Estadísticas de Empleo Ocupacional” de la Oficina de Estadísticas Laborales del Gobierno Federal para 1998 (“Bureau Of Labor Statistics”).

<b>TABLA I</b>			
<b>Comparación de Salarios Anuales por Ocupación:</b>			
<b>Puerto Rico, Guam E Islas Vírgenes</b>			
<b>Nombre o título del puesto</b>	<b>Salario Promedio Anual</b>		
	<b>Puerto Rico</b>	<b>Guam</b>	<b>I. Vírgenes</b>
Comunicación-Transportación- Utilidades Públicas-Gerencia de Operaciones	\$46,410.00	\$40,440.00	\$41,520.00
Contables y Auditores	\$25,220.00	\$35,000.00	\$33,740.00
Especialistas en Personal, Adiestramientos y Relaciones Laborales	\$27,280.00	\$33,100.00	\$28,110.00
Secretaria/o Legal	\$17,650.00	\$28,740.00	\$28,920.00
Mecanógrafa/o incluyendo "Word Processing"	\$13,450.00	\$21,960.00	\$16,870.00
Clerical-Oficina	\$15,170.00	\$17,920.00	\$18,120.00
Guardias, Vigilancia, excepto policías, detectives, etc.	\$12,210.00	\$13,810.00	\$15,650.00
Personal de Mantenimiento y Limpieza	\$12,220.00	\$16,070.00	\$14,280.00

Fuente: U.S. Bureau of Labor Statistics. 1998

Podemos notar que los salarios en Puerto Rico siguen permaneciendo rezagados, aunque esta vez con respecto a otras posesiones norteamericanas. En siete (7) de las ocho (8) ocupaciones escogidas, Puerto Rico aparece en el último lugar en salario anual promedio. El único renglón salarial donde Puerto Rico prevalece sobre Islas Vírgenes y Guam es en el primero, que incluye el área de las comunicaciones, transportación, utilidades públicas y gerencia de operaciones. Es precisamente en este sector de la economía de Puerto Rico donde existe una fuerte presencia sindical que ha hecho de estos trabajadores uno de los grupos asalariados mejor remunerados del País (Sotomayor, 1998).

Por razones de espacio no incluimos una comparación de todas las ocupaciones que se registran en la Oficina de Estadísticas Laborales para estos tres territorios. No obstante, la evidencia es clara en señalar que, con raras excepciones, la mayoría de las

ocupaciones presenta a Puerto Rico en desventaja salarial con respecto a estas otras jurisdicciones de los Estados Unidos.

Queda demostrado que entre todos los Estados Unidos, incluyendo territorios y jurisdicciones de ultramar, la fuerza trabajadora de Puerto Rico es una de las menos remuneradas. Este dato contrasta marcadamente con las estadísticas de productividad, que sitúan a Puerto Rico como la fuerza laboral más productiva entre todos los estados de la nación norteamericana.

Todo esto nos lleva a cuestionar si el problema de los bajos salarios en Puerto Rico es realmente un asunto de imposibilidad económica, o si en su lugar, es más bien un asunto político relacionado al tipo de modelo de desarrollo económico que ha prevalecido en el País a lo largo de estos últimos cincuenta años (y estrechamente ligado a nuestra relación política con los Estados Unidos). De hecho, son los bajos salarios, junto con la ausencia de actividad económica que permita generar suficientes empleos, los determinantes principales de la pobreza en Puerto Rico. Hoy en día, más de la mitad de la población puertorriqueña vive en la pobreza (Sotomayor, 1998.). Aun así, este modelo de desarrollo económico ha sido defendido por los sectores políticos de mayoría, por los sectores industriales y por el sector empresarial (nativo y norteamericano) del País.

### **Salarios en el gobierno de Puerto Rico: corporaciones públicas vs agencias del Gobierno Central**

Podemos dividir la actividad del Gobierno en dos (2) grandes grupos: 1) las agencias del gobierno central, constituido por aquellas agencias o cuerpos administrativos que dependen del presupuesto central del gobierno de Puerto Rico y 2), las corporaciones públicas, que son aquellas entidades del gobierno que funcionan como una empresa privada y generan sus propios ingresos.

Entre estos dos grupos, existe una clara desigualdad salarial. El factor principal que incide en la diferencia salarial existente entre estos dos sectores, es la capacidad legal que tiene el primer grupo para negociar, mediante la representación sindical, salarios y otras

condiciones de empleo. Esta facultad legal data de 1945, cuando se aprobó la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, mejor conocida como la Ley 130. Sin embargo, dicha Ley excluyó a los trabajadores de las agencias del gobierno central.

La acción sindical de las organizaciones obreras que representan a los trabajadores del sector de las corporaciones públicas ha hecho posible las conquistas salariales (y de otros beneficios marginales) que hoy disfrutan estas entidades. Es en este sector donde por los últimos cuarenta años, han destacado varios de los sindicatos más poderosos del País, como: UTIER (Autoridad de Energía Eléctrica), UIA (Compañía de Aguas), UIE-AEP (Autoridad de Edificios Públicos), HIETEL y UIET (Autoridad de Teléfonos, entre otras).

En el caso de las agencias del gobierno central, éstas habían estado desprovistas de una ley habilitadora para las relaciones obrero patronales que permitieran a los trabajadores de dicho sector negociar condiciones de empleo y salarios. Finalmente, en 1998 se aprueba la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (Ley 45), que permite la organización de sindicatos y la negociación colectiva en las agencias del gobierno central.

Anterior a la aprobación de esta Ley, los aumentos salariales otorgados a los empleados del gobierno central se adjudicaban por una de estas formas:

- Estudios de Clasificación o Planes de Clasificación
- Pasos por Mérito
- Revisiones de Escalas Salariales
- Decretos u Ordenes del Gobernador o la Asamblea Legislativa

Este sistema de adjudicar aumentos salariales no ha logrado hacerle justicia al servidor público del gobierno central. El mismo ha estado siempre sometido a la manipulación política de los partidos de turno. En la mayoría de las ocasiones, el aumento se da como condición de la lealtad política, o con un fin eminentemente político para atraer votos. La lógica del aumento salarial como factor motivador y de justicia para todos los trabajadores, o en otras palabras, el aumento salarial como forma de incentivar la eficiencia en el servicio público, queda opacada ante la manipulación política.

También, debido a la ausencia de un marco jurídico que permita la negociación colectiva, se deja a discreción del Gobernador, la Asamblea Legislativa, o el Secretario de turno de la agencia, la facultad de conceder aumentos salariales. Como consecuencia, no existe consistencia ni continuidad en la política de aumentos. No existe una garantía de aumentos anuales tal como existe en los convenios colectivos de las corporaciones públicas.

Por otro lado, los estudios y planes de clasificación no son un método eficaz para adjudicar aumentos salariales. La falta de participación real del trabajador, la realización de los mismos por personas u organizaciones privadas que no conocen la realidad del personal dentro de las agencias, las determinaciones unilaterales y la falta de regularidad en la realización de los estudios (la mayoría de las agencias demoran más de tres años en realizarlos), lejos de beneficiar al trabajador, añade conflictos e inconvenientes.

Por ejemplo, los datos de la División Legal de Servidores Públicos Unidos (SPUPR-AFSCME), señalan que más de la mitad de los empleados apelaron la decisión de los estudios de clasificación realizados en el Departamento de la Familia y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales en el 1996. La mayoría de estos casos terminaron en la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP). Sólo el dato de que más del 50% del personal de ambas agencias apeló su decisión sobre este proceso, nos da una idea de lo inefectivo del mismo.

La ausencia de la negociación colectiva como garantía para mejorar las condiciones de empleo y salarios, y una política salarial inconsistente, improvisada y manipulada por fines político partidistas, ha tenido como consecuencia la actual disparidad salarial existente entre los trabajadores del gobierno central y los trabajadores de las corporaciones públicas.

Las tablas a continuación detallan la desigualdad salarial existente entre ambos sectores.

**TABLA 2**  
**Comparación de salario anual promedio por trabajador:**  
**Empleos en la Transportación, Comunicación y Utilidades Públicas vs. Empleos en la Administración Pública**

Variable	Transportación, Comunicación y Utilidades Públicas	Administración Pública	Diferencia	Diferencia en Porcentaje
Salario Anual Promedio por Trabajador	\$28,593	\$16,267	\$12,326	43%

Fuente: *Comparación industrial por Municipios: 1998*. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Negociado de Estadísticas.

**TABLA 3**  
**Comparación de salario anual promedio por trabajador:**  
**ÁREAS OCUPACIONALES ESPECÍFICAS**

Área ocupacional	Tipo de Industria AP= Adm. Pública UP= Utilidad Pública	Salario Anual Promedio
Servicios de Gas, Electricidad y Sanitarios (incluye sistemas de agua, irrigación, desperdicios sólidos y acueductos)	UP	\$35,091
Gobierno Ejecutivo, Legislativo y General, excepto Finanzas	AP	\$12,927
Administración de Programas de Recursos Humanos (Gobierno)	AP	\$14,198
Administración de Calidad Ambiental y Programas de Vivienda (Gobierno)	AP	\$19,811

Fuente: *Comparación industrial por Municipios: 1998*. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Negociado de Estadísticas.

La primera tabla es una comparación de salario anual entre el sector de las utilidades públicas y salarios en la administración pública. En promedio, los empleados del sector de Transportación, Comunicación y Utilidades Públicas ganaron en 1998 \$12,326 más en salario que los empleados del sector de la Administración Pública del País, para una diferencia salarial del 43%. Esto quiere decir que los empleados de la administración pública en Puerto Rico ganan en promedio anual sólo el 57% del salario de los trabajadores de las utilidades o corporaciones públicas.

En cuanto a la comparación salarial general entre las Utilidades Públicas y otras áreas del Gobierno (Tabla 2), podemos comprobar nuevamente la brecha salarial existente entre estos sectores. El renglón de las Utilidades Públicas (corporaciones públicas), registró un ingreso promedio anual de \$35,091.00, más de \$15,000.00 que el área del gobierno central más cercana (Administración de Calidad Ambiental y Programas de Vivienda del Gobierno).

Ocupación	Salario Promedio Anual			
	Utilidades Públicas	Adm. Pública	Diferencia	% Diferencia
Contables y Auditores	\$28,121.60	\$20,675.20	\$7,446.40	26%
Secretarias/os, excepto legal y médica/o	\$26,769.60	\$16,265.60	\$10,504.00	39%
Mecanógrafas/os, incluyendo "Word Processing"	\$21,278.40	\$12,459.20	\$8,819.20	41%
Auxiliares de Contabilidad, Auditoría y "Bookkeeping"	\$22,401.60	\$14,934.40	\$7,467.20	33%
Oficinista	\$25,126.40	\$13,041.60	\$12,084.80	48%
Limpieza/Servicio a facilidades físicas	\$21,528.00	\$11,481.60	\$10,046.40	47%
Mecánico Automotriz	\$25,521.60	\$13,790.40	\$11,731.20	46%
Chofer/Pesado	\$18,345.60	\$11,627.20	\$6,718.40	37%
Chofer/Liviano	\$15,704.00	\$12,771.20	\$2,932.80	19%
Trabajador	\$20,321.60	\$12,272.00	\$8,049.60	40%
"Data Entry"	\$22,921.00	\$13,686.40	\$9,234.60	40%

Fuente: *Estadísticas de Empleo Ocupacional: 1997*. Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Negociado de Estadísticas.

La Tabla 4 compara los salarios promedio anuales de una ocupación en específico, entre las utilidades públicas y el área de la administración pública. En seis (6) de las once (11) ocupaciones analizadas, el salario en las utilidades públicas es superior al de la administración pública por un 40% o más. Hay otras tres (3) donde la diferencia está por encima del 30% y otra sobre el 20% (Contables y Auditores). La ocupación que muestra una diferencia salarial menor es la de Chofer de Equipo Liviano consistente en \$2,932.80, para un 19% de diferencia.

<b>Tabla 5</b> <b>Comparación de Salarios: Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) v.</b> <b>Departamento de Recursos Naturales y Ambientales</b> <b>(Salario Básico Anual, Empleados de Carrera, Año 2000)</b>				
Puesto	Salario Básico		Diferencia	% Diferencia
	AEE	DRNA		
Secretaria*	\$24,921.00	\$11,640.00	\$13,281.00	53%
Oficinista I	\$23,809.50	\$9,744.00	\$14,065.50	59%
Contador II	\$26,110.50	\$15,144.00	\$10,966.50	42%
Contador III	\$26,539.50	\$17,268.00	\$9,271.50	35%
Trabajador	\$23,809.50	\$9,204.00	\$14,605.50	61%
Mensajero	\$23,575.50	\$10,308.00	\$13,267.50	56%
Mecánico Automotriz	\$24,336.00	\$11,640.00	\$12,696.00	52%
Electricista I	\$25,701.00	\$12,432.00	\$13,269.00	52%

\* En el caso de DRNA, se refiere al puesto de Secretaria Administrativa I

Fuente: Convenio Colectivo UTIER-AEE (1999-2006); Escalas Salariales del DRNA

Las posiciones señaladas en la Tabla 5 indican claramente la amplia diferencia salarial existente en las escalas salariales de la Autoridad de Energía Eléctrica (Corporación Pública) y el Departamento de Recursos Naturales (Agencia del Gobierno Central).

Podemos notar, según los datos de la Tabla, que el salario básico de un trabajador de la AEE, es en la mayoría de las ocasiones, más del doble del salario básico de un trabajador del DRNA. En seis (6) de las ocho (8) posiciones analizadas, el salario del trabajador de

la AEE duplica al salario en el DRNA. Destaca la posición de Trabajador, donde el salario en la AEE excede por un 61% el salario del mismo puesto en el DRNA.

Vale la pena señalar que la escala salarial en la AEE aumentará durante cada año de convenio, que se extenderá hasta el año 2005. Es decir, que la escala salarial básica escogida para establecer la comparación señalada en la tabla anterior, aumentará para el año que viene, y así sucesivamente hasta el último año de convenio. Esto significa que la diferencia salarial entre ambas entidades estaba destinada a polarizarse aun más, a no ser porque los trabajadores del DRNA se aprestan a negociar aumentos salariales a partir de enero del 2001, como consecuencia de haberse organizado sindicalmente durante principios del presente año.

Esto demuestra que en el caso de los trabajadores del gobierno central, una aspiración necesaria debe ser la de canalizar el problema salarial mediante la organización sindical y la negociación colectiva que provee la Ley 45, 1998. No hacerlo sería perpetuar el abandono y deterioro salarial al que han estado sometidos por los últimos cincuenta años y aumentar aun más la brecha salarial existente entre este sector y el sector de las corporaciones públicas.

### **El desgaste del salario debido al aumento en el costo de vida**

Durante los últimos trece años, el costo de vida ha mostrado un aumento constante. Las estadísticas del Índice de Precios al Consumidor (Departamento del Trabajo), así lo señalan.<sup>4</sup> De hecho, a partir de 1996 dicho indicador ha aumentado a un ritmo superior al 5%. Para que el salario no pierda poder adquisitivo, debe aumentar anualmente al mismo ritmo que crece el costo de vida. De lo contrario, el salario se desgasta.

Por ejemplo, un trabajador que en el año 1996 devengaba un salario anual de \$10,000.00 y no había recibido aumentos salariales en el 1999, vio su salario reducirse en un 22% (la suma del aumento

---

<sup>4</sup> Departamento del Trabajo, Negociado de Estadísticas. "Índice de Precios al Consumidor para todas las familias en Puerto Rico: 1999."

en el costo de vida desde 1996 a 1999). Esto significa que el salario real de este trabajador para 1999 sufrió una reducción de \$2,200.00, lo que lo dejaría con un salario de sólo \$7,800.00 anuales.

### Salarios y niveles de pobreza en el Gobierno Central

El Gobierno de los Estados Unidos establece unas cifras de ingreso familiar para determinar los niveles de pobreza, tanto en los estados de dicha nación como en otras jurisdicciones norteamericanas de ultramar, incluyendo a Puerto Rico. La siguiente Tabla, muestra los índices de ingreso límite de pobreza aplicable a Puerto Rico.

Núcleo Familiar (número de personas)	Ingreso límite pobreza (100%)	Ingreso límite pobreza (125%)
1	\$8,240.00	\$10,300.00
2	\$11,060.00	\$13,825.00
3	\$13,880.00	\$17,350.00
4	\$16,700.00	\$20,875.00
5	\$19,520.00	\$24,400.00

Fuente: United States Department of Health and Human Services. 1999.

Con el propósito de contestarnos cuál sería la cantidad de trabajadores de una agencia del Gobierno Central cuyos ingresos familiares estarían por debajo del ingreso límite de pobreza establecido por el Gobierno Federal, realizamos un estudio en el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales: escogimos los puestos ubicados entre las diez (10) escalas salariales de menor remuneración. Se escogió una muestra al azar de 95 trabajadores que actualmente ocupan dichos puestos y se les administró un cuestionario vía telefónica. Las preguntas sometidas en dichos cuestionarios tenían el propósito de obtener información sobre el Puesto

del/la trabajador/a, años de servicio, salario mensual, número de personas dentro del núcleo familiar del trabajador, y algún otro ingreso familiar adicional al salario del/la trabajador/a (salario de otro miembro del núcleo familiar, pensiones de retiro, Seguro Social y otros ingresos adicionales).

Los resultados de dicho estudio son los siguientes:

1. Un 65% de los entrevistados poseen ingresos familiares **igual o menor** al límite de pobreza establecido por el Gobierno Federal.
2. Un 48% de los/as trabajadores/as entrevistados tienen actualmente ingresos familiares **por debajo** del ingreso límite de pobreza.

Dicha encuesta revela un desafortunado hallazgo: *una cantidad considerable de trabajadores del Gobierno Central tienen un ingreso familiar por debajo de los límites de la pobreza establecidos por el Gobierno Federal*. En otras palabras, el servicio público funciona a expensas de los bajos salarios de los trabajadores. El Gobierno Central es también partícipe de la política institucional que fundamenta el desarrollo social a base de salarios bajos.

Otro dato interesante obtenido de dicho estudio es lo relativo al factor antigüedad. El promedio salarial de los trabajadores entrevistados con 15 años de servicios o menos, fue de \$1117.21 mensuales. Mientras, el promedio salarial de los trabajadores entrevistados con mayor antigüedad (16 años de servicio o más), fue menor: \$1059.00 mensuales. Este dato comprueba el sentir general del servidor público puertorriqueño, de que, las reestructuraciones de salario, los planes de clasificación y retribución, y otras formas de conceder aumentos salariales no toman en consideración los años de servicio del trabajador.

### **Ley núm. 45 de 25 de febrero de 1998 y la negociación colectiva: una herramienta para el servidor público**

Es evidente el abandono salarial al que ha estado sometido el trabajador de las agencias del gobierno central. La falta de un sistema de relaciones laborales que permita la negociación colectiva, la ausencia de un sistema eficiente para atender los salarios y la

manipulación política de este asunto por parte de las administraciones de turno, han pauperizado la situación salarial de los empleados de estos empleados.

La realidad de estos empleados contrasta marcadamente con la ventajosa situación salarial que disfrutaban los empleados de las corporaciones públicas. Estos trabajadores disfrutaban del derecho a la negociación colectiva bajo la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley 130). Los años de experiencia en la negociación de convenios y la fuerte presencia sindical en estos sectores, han impactado positivamente la situación salarial de estos trabajadores. Al día de hoy, los trabajadores de las corporaciones públicas constituyen uno de los grupos de la fuerza laboral asalariada mejor pagados en todo Puerto Rico (Sotomayor, 1998).

Sostenemos que la alternativa lógica del empleado del gobierno central en la actualidad es la de organizarse en sindicatos y negociar colectivamente amparados en la Ley 45, 1998. La posibilidad de negociar aumentos salariales en un convenio colectivo se proyecta como la única alternativa que puede hacer posible un cambio que le permita verdadera justicia salarial, que evite a su vez el desgaste de su salario debido al aumento en el costo de vida.

Tal como lo han demostrado los sindicatos del sector de las corporaciones públicas, la negociación colectiva es la mejor garantía para impedir la unilateralidad patronal en cuanto a la determinación de cómo y cuando otorgar los aumentos salariales.

Este es el nuevo horizonte que se vislumbra para el empleado de las agencias del gobierno central. En este sentido, la unidad de esfuerzos y estrategias de los sindicatos que actualmente representan empleados en el sector público será esencial para lograr la justicia salarial para el trabajador.

Por otra parte, mediante la negociación colectiva, el Gobierno tendrá la oportunidad de reparar el abandono salarial al que ha estado sometiendo al servidor público del gobierno central por tantos años. Debe ser facilitador de un proceso que permita al trabajador disfrutar de un salario adecuado para enfrentar los gastos esenciales y asumir el costo de vida. No reivindicar salarialmente al servidor público y mantener los viejos esquemas, es caer en la explotación. Ningún servidor público debe ser retribuido con un

salario que esté por debajo de los niveles de la pobreza, o que no permita al trabajador vivir una vida decorosa y acorde al costo de vida de nuestra sociedad.

Es cierto que las corporaciones públicas operan bajo una racionalidad funcional y económica diferente al gobierno central, semejante a la empresa privada. Sin embargo, no es menos cierto que en el Gobierno sí existe la posibilidad real de hacerle justicia salarial al trabajador. Los constantes escándalos de corrupción gubernamental, malversación de fondos públicos, concesión de contratos millonarios inflados para pagar favores políticos, duplicación de programas con objetivos semejantes, las constantes denuncias de mala utilización de fondos del gobierno y los aumentos excesivos de altos funcionarios de gobierno, evidencian que los recursos existen; lo que hace falta es invertir la escala de prioridades a la hora de disponer de los mismos.

La búsqueda de medidas creativas y responsables para garantizar aumentos salariales es una posibilidad real que se puede dar en la mesa de negociaciones si hay voluntad entre las partes para hacerlo. El Gobierno debe entender que hacerle justicia salarial al trabajador no es un gasto, sino una inversión necesaria, ya que un trabajador mejor remunerado:

- Es un empleado motivado, que aporta mayor eficiencia y productividad en su trabajo.
- Evita el deterioro del salario del trabajador. Esto le permite una mejor calidad de vida.
- Evita el éxodo de talento hacia el sector privado.
- Evita la búsqueda de segundos y terceros trabajos que afectan la salud y las relaciones familiares del trabajador.
- Disminuye los niveles de pobreza y desigualdad en el País.
- Disminuye el por ciento de personas que cualifican para los programas de asistencia social.
- Aumenta el poder de consumo del trabajador, beneficiando la economía local.
- Ayuda a detener males sociales relacionado con la falta de oportunidades económicas.

El mejor servicio público no puede ser aquel que no le provee una justa remuneración a sus empleados. No puede haber un mejor servicio público a expensas del deterioro social del trabajador. Todo lo contrario. La inversión en un mejor recurso humano y las condiciones salariales justas son la mejor garantía de cualquier gobierno que aspire a la eficiencia en la prestación de servicios al pueblo.

### **Hallazgos principales**

1. Puerto Rico posee la fuerza laboral más barata de todos los Estados Unidos. En las estadísticas sobre salario promedio por hora por industria, Puerto Rico aparece considerablemente rezagado con respecto al salario del trabajador norteamericano.
2. A pesar de los bajos salarios, la fuerza laboral puertorriqueña es la más productiva entre todos los estados de la nación norteamericana.
3. En el sector de gobierno, el salario promedio del servidor público puertorriqueño es considerablemente menor al del servidor público norteamericano. El servidor público puertorriqueño recibe entre un 40% a un 60% del promedio salarial del servidor público norteamericano.
4. Cuando comparamos el salario promedio anual por ocupaciones entre Puerto Rico, Guam e Islas Vírgenes, notamos que el salario del trabajador puertorriqueño queda igualmente rezagado con respecto a estos dos territorios norteamericanos. Sólo en raras excepciones, el salario promedio del puertorriqueño supera al de Guam e Islas Vírgenes (Ver Tabla 1, pág. 6).
5. El derecho a la negociación colectiva ha permitido a los trabajadores de las corporaciones públicas lidiar de manera efectiva con su situación salarial. Hoy por hoy, estos trabajadores conforman uno de los grupos mejor remunerados de todo Puerto Rico.

6. En 1998, el salario anual promedio de los trabajadores de las corporaciones públicas fue un 43% más alto que en el sector de la administración pública (gobierno central). Dicho de otra manera, el salario promedio anual en la administración pública fue un 57% del salario en las corporaciones públicas.
7. El salario promedio por ocupación es considerablemente mayor en las corporaciones públicas que en la administración pública. En la mayoría de las ocasiones, el salario por ocupación en la administración pública es aproximadamente el 60% de salario en las corporaciones públicas.
8. La comparación de salarios entre la Autoridad de Energía Eléctrica (corporación pública) y el Departamento de Recursos Naturales (agencia del gobierno central) evidencia el abandono salarial al que ha estado sometido el sector del gobierno central. Entre los casos más impactantes, resaltan las clasificaciones de Trabajador, Oficinista y Mensajero. En el Departamento de Recursos Naturales, un Trabajador devenga sólo el 39% del salario de al misma clasificación en Energía Eléctrica; un/a Oficinista el 41% y un Mensajero un 44% del salario en esta corporación pública respectivamente.
9. Una cantidad considerable de empleados del servicio público en Puerto Rico posee ingresos familiares por debajo del ingreso límite de pobreza establecido por el Gobierno Federal.
10. Una encuesta realizada entre empleados del Departamento de Recursos Naturales ubicados entre las 10 escalas salariales de menor remuneración, reveló que un 65% de los entrevistados poseen ingresos familiares igual o menor al límite de pobreza establecido por el Gobierno Federal. Un 48% de los entrevistados está por debajo del límite del 100% de la pobreza según los estándares federales antes mencionados.
11. El sistema de salarios en el servicio público tampoco toma en consideración los años de servicio. La encuesta realizada entre los empleados del Departamento de Recursos Naturales también arrojó este resultado. Al comparar el promedio salarial de los entrevistados con 15 años de servicio o menos contra los entrevistados con más de 16 años de servicio,

obtuvimos el siguiente dato: el promedio salarial de los entrevistados con menor antigüedad (15 años de servicio o menos) fue mayor que el promedio salarial de los entrevistados con mayor antigüedad.

12. El costo de vida en Puerto Rico ha aumentado a un ritmo superior al 5% desde 1996. Un trabajador que no haya recibido aumentos en este período vio su salario reducirse en un 22%. Por ejemplo, un salario base de \$10,000.00 en 1996 se convierte en un salario de \$7,800.00 en 1999 si en este período no ha mediado aumento salarial alguno.
13. El desgaste del salario, junto a la política de bajos salario prevaleciente, tiene efectos nocivos en la salud física y emocional de trabajador, así como un deterioro en su calidad de vida.
14. Una aspiración necesaria de los trabajadores de las agencias del gobierno central para lidiar con su situación salarial, debe ser el logro del derecho a la organización sindical y la negociación colectiva bajo la Ley 45, 1998. No hacerlo sería perpetuar el deterioro salarial al que han estado sometidos por más de cincuenta años.

## Conclusiones

Para entender el rezago salarial que prevalece entre el trabajador de las agencias del gobierno central en Puerto Rico, es necesario analizar el contexto en el que dicha situación ocurre.

Primero, la política salarial que forma parte del modelo de desarrollo económico que ha imperado en Puerto Rico a través de los últimos cincuenta (50) años, ha incidido directamente en los niveles salariales actuales de la fuerza trabajadora puertorriqueña, incluyendo el servicio público. Este modelo ha descansado fundamentalmente en tres factores principales para incentivar la inversión extranjera (principalmente norteamericana). Estos son:

- Ventajas contributivas a las empresas extranjeras
- “Clima industrial” favorable a la inversión
- Mano de obra abaratada

Cuando comparamos los salarios en Puerto Rico por ocupación o por industria con los estados de la nación norteamericana y con otras jurisdicciones norteamericanas de ultramar (Guam, Islas Vírgenes), evidenciamos el retraso salarial del trabajador puertorriqueño. Esto, a pesar de que se ha demostrado que la fuerza laboral puertorriqueña es la más productiva de todos los Estados Unidos.

Segundo, la ausencia de un sistema de relaciones laborales que permitiera la organización de sindicatos y la negociación colectiva en el gobierno central, ha dejado un legado de atraso salarial entre los empleados de este sector.

El sistema de revisión salarial utilizado hasta el presente, ha resultado incapaz de hacerle justicia salarial a estos trabajadores. Los mecanismos de revisión salarial que habían prevalecido en el gobierno central se resumen esencialmente en los siguientes: 1) Estudio o Planes de Clasificación, 2) Pasos por mérito, 3) Revisión de Escalas Salariales y 4) Decretos u Ordenes del Gobernador o la Asamblea Legislativa.

La experiencia señala que la lógica de otorgar aumentos salariales a partir de estos mecanismos no ha sido tanto la de proveer justicia salarial como la de manipular dichos aumentos en función del proselitismo político de los partidos de mayoría.

Además, la unilateralidad de las decisiones en torno a la adjudicación de aumentos, ha probado ser contraproducente al trabajador. Tal es el caso de los Planes de Clasificación. Por ejemplo, en el caso del Departamento de la Familia y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, más de la mitad de los empleados de ambas agencias apelaron la decisión del Plan realizado en 1996. Estos casos se ventilan en JASAP, donde los casos relacionados con la clasificación que requieren vista, demoran un promedio de 18.61 meses (Memorial de Presupuesto de JASAP, 1998-99).

La falta de regularidad en la revisión de salarios tiene como efecto el desgaste del mismo, como consecuencia del aumento en el costo de vida. Hemos mencionado cómo la disminución del poder adquisitivo del salario del trabajador tiene efectos nocivos en su calidad de vida.

La realidad salarial del trabajador de las agencias del gobierno central, donde una cantidad considerable recibe salarios por debajo

de los niveles de la pobreza, contrasta con la realidad del trabajador de las corporaciones públicas. En este sector existe el derecho a la organización sindical y la negociación colectiva desde 1945, con la aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley 130).

La negociación colectiva en este sector ha permitido a los sindicatos atender de forma mucho más efectiva que en el gobierno central, lo concerniente a los salarios. No es casualidad que hoy en día, la fuerza laboral de las corporaciones públicas es una de las mejores remuneradas en todo Puerto Rico.

Por lo tanto, una aspiración necesaria de los trabajadores del gobierno central debe ser el logro del derecho a la negociación colectiva y la organización sindical que desde 1998 está garantizado por la Ley de Relaciones del Trabajo en el Servicio Público (Ley 45). No hacerlo sería perpetuar el deterioro salarial al que han estado sometidos por más de cincuenta años. También, aumentaría aun más la brecha salarial que separa a los trabajadores del gobierno central de los trabajadores de las corporaciones públicas.

A través del sindicato y la negociación colectiva, los trabajadores del gobierno central tendrán la oportunidad de confrontar al Gobierno con la realidad salarial que hoy enfrentan. Para esto, es necesario insertarse en el proceso de organización sindical. Luego, mediante la concertación de esfuerzos de los más de cien mil trabajadores de este sector y sus respectivos sindicatos, crear un frente de lucha en torno a la necesidad luchar por la justicia salarial en el servicio público.

## Bibliografía

- AFSCME. “*Minimum and Maximum Annual Salaries for Various Natural Resources Classifications in Puerto Rico and Selected States*”, abril de 2000.
- \_\_\_\_\_. “*Salary Comparison: Bench Job Title Employed by Puerto Rico and Selected U.S. States*”, noviembre de 1999.
- Association of Community Organization for Reform Now (ACORN). “*Living Wage Successes: A Compilation of Living Wage Policies on the Books*”, abril, 1999.
- Babysteps, Thomas. “Proposition A Positive for Low Wage Workers”. *Kansas City Business Journal*, noviembre 4, 1996.
- Compañía de Desarrollo Industrial de Puerto Rico. *Página Interactiva*. Año 2000.
- Convenio Colectivo: Unión Insular de Trabajadores Industriales y Construcciones Eléctricas (UITICE) y la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico*, enero de 1997 a enero de 2001.
- Convenio Colectivo: Unión Independiente de Empleados Telefónicos (UIET) y la Puerto Rico Telephone Company*, enero de 1997 a enero de 2000.
- Convenio Colectivo: Hermandad Independiente de Empleados Telefónicos (HIETEL) y la Puerto Rico Telephone Company*, octubre de 1996 a octubre de 1999.
- Convenio Colectivo: Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER) y la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico*, marzo de 1999 a enero de 2005.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. *Registro de Puestos de Carrera, Vacantes y Confianza por Oficina*, 1999.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas. *Comparación Industrial por Municipios*, 1998.
- Department of Labor and Human Resources; Bureau of Labor Statistics. “Occupational Employment Statistics”, 1997.
- Guadalupe, Hiram. “A veces sale más caro trabajar que vagar”. *Primera Hora*, (13 de marzo de 2000)

- Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal. "Memorial Explicativo Sobre Presupuesto", 1998-1999.
- Junta de Planificación. "Informe Económico del Gobernador", 1998.
- Lardner, James. "The Rich Get Richer". *U.S. News and World Report* (febrero de 2000).
- Matsakis, Niko. "Living Wage Action: A Closer Look". *ACORN*, julio de 1999.
- McCoy, Frank. "In an Age of Plenty, a Search for Shelter". *U.S. News and World Report*, abril del 2000.
- Oficina del Gobernador de Puerto Rico. "Estadísticas Oficiales", 1997.
- Pallin, Robert. "Living Wage Action", *The Nation Magazine*, (noviembre 23, 1998).
- Reynold, David. "Living Wage Campaigns: An Activist's Guide to Building the Movement for Economic Justice". *Labor Studies Center*, Wayne State University and Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN), febrero de 2000.
- Santana Rabell, Leonardo. *Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín*. Revista Análisis, Santurce, 1984.
- Santiago, Carlos E. "Political Status, Minimum Wages and Puerto Rican Migration". *Boletín de Economía*, Unidad de Investigaciones Económicas. Universidad de Puerto Rico (julio-septiembre 1997).
- Segarra Alméstica, Eileen V. "La reforma del bienestar social y el mercado laboral en Puerto Rico". *Diálogo*, mayo de 2000.
- Sotomayor, Orlando. "Poverty and Income Inequality in Puerto Rico: 1970-1990". Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1998.
- U.S. Census Bureau. *Small Income and Poverty Estimates for Puerto Rico*, 1995.
- U.S. Department of Health and Human Services. "Poverty Guidelines", 1998.