

# LA LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO PARA EL SERVICIO PÚBLICO: UN DEBATE NECESARIO

*Carlos Alá Santiago\**

## **Introducción**

Con la aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, mejor conocida como la Ley 45 de 1998 y aprobada el 28 de febrero de 1998, se inicia en Puerto Rico un nuevo sistema de relaciones laborales caracterizado por el reconocimiento que otorga para que 150,000 trabajadores gocen de su derecho a organizarse y negociar colectivamente. El sistema le impone una obligación al patrono público de negociar y mantenerse neutral durante los procedimientos de organización. Como todo sistema de relaciones laborales, la Ley ofrece procedimientos de representación exclusiva, clarificación de unidades apropiadas, de resolución de querellas y establece prácticas ilícitas a las partes que quieran impedir el cumplimiento de la Ley.

Antes de la enmienda que sufriera la Ley en agosto del 2001, en este sistema, la elección de un representante exclusivo conllevaba

---

\* Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública, Roberto Sánchez Vilella, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Comentarios pueden enviarse a [cala@tld.net](mailto:cala@tld.net)

hasta tres elecciones.<sup>1</sup> La Comisión que administra la Ley tiene suficiente poder para imponer multas a las partes ascendentes a un máximo de \$10,000. Novel en este nuevo ordenamiento jurídico, es el establecimiento de nueve garantías o derechos de los afiliados para que puedan protegerse de cualquier exceso de poder por parte de la entidad que los represente y así garantizar la democracia sindical. También, se establece la garantía del arbitraje compulsorio para poner punto final a las controversias sin tener que recurrir a huelgas o cierres patronales.

Entre los grandes retos que enfrenta el nuevo sistema de relaciones laborales se encuentran: el transformar los sistemas de compensación inadecuados; el reducir la gran politización de los procedimientos de personal en el ámbito público y el superar una cultura de confrontación en las relaciones obrero patronales. Estos retos son el saldo concreto de la ausencia de reglamentación adecuada de las relaciones laborales en el gobierno central en las últimas cuatro décadas.

Los empleados del gobierno central se encuentran entre los peores pagados de todo el sector público. Sin duda, esto es consecuencia de un sistema anticuado de ajuste de salarios cuya consecuencia son planes injustos de clasificación y retribución que por definición establecen sueldos bajos y que no proveen mecanismos confiables para ajustar la reducción causada anualmente por la inflación en los sueldos de los empleados. En otras palabras, el sistema actual le reduce el sueldo a todos los empleados irrespectivamente de la excelencia en el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, el sistema de reclutamiento en el gobierno central ha probado ser sensible al favoritismo político. También lo han sido todas las áreas esenciales al principio de mérito: la promoción, los traslados, los ascensos y los aumentos por méritos. En ese sentido, el principio de mérito se ha violentado sistemáticamente y los más idóneos no siempre son los beneficiados. Esta realidad afecta la motivación a los empleados de carrera y hace muy difícil la tarea de supervisión.

---

<sup>1</sup> La Ley 45, 1998 fue enmendada por la Ley 96 de agosto del 2001.

Otro gran problema del sistema de personal vigente es la poca eficiencia de los procedimientos administrativos para atender querellas. En términos generales, las juntas de apelaciones que provee el régimen de personal público han probado ser agencias poco ágiles e ineficientes para resolver con prontitud las querellas. En el presente, no existe una forma ágil, justa y eficiente, económicamente hablando, de apelar decisiones injustas. Por otro lado, el sistema de clasificación no considera la antigüedad y en muchas ocasiones no son llevadas a cabo de manera justa. También, las políticas de vacaciones y pago compensatorio son implantadas por reglamentos que fueron diseñados únicamente por los patronos.

Así, el antiguo sistema de relaciones laborales ha sido siempre una expresión de impotencia ante: (1) la falta de participación verdadera de los empleados en las decisiones que les afectan, (2) la intromisión de la política partidista en la administración, (3) la falta de adiestramientos y capacitación profesional, (4) la distribución de carga de trabajo injusta, y (5) los riesgos de salud y seguridad en el empleo, entre otros. Ésos, precisamente, son algunos de los retos que enfrenta la negociación colectiva con el nuevo sistema de relaciones laborales que inicia la Ley 45 de 1998.

Como podrás verificar en este documento, la aprobación de la Ley 45 de 1998 concede a los empleados públicos del gobierno central seis derechos básicos y fundamentales, a saber: (1) negociar colectivamente los convenios colectivos, (2) organizarse en sindicatos y gestar los mismos, (3) enmendar de forma ágil los reglamentos internos, (4) tener acceso a la información que facilita la organización (5) garantizar la participación de los trabajadores en la definición de prioridades de la agencia y (6) asegurar un procedimiento justo y eficiente para resolver las controversias en el lugar del trabajo. El primero y más fundamental de los derechos adquiridos es el poder y significado de negociar colectivamente.

Por cuatro décadas, el movimiento obrero organizado en Puerto Rico mantuvo como una de sus prioridades el asegurar el derecho de que todos los empleados públicos pudieran negociar sus condiciones de empleo y salario con sus patronos. Esa aspiración se cumplió parcialmente con la aprobación de la Ley 45 de 1998. Decimos parcialmente, porque todavía existen unos cien mil trabajadores

del sector público que no han alcanzado este derecho y la Ley necesita enmendarse para lograr este fin. Estos servidores públicos se encuentran distribuidos entre los municipios, la Legislatura, la Judicatura, la Universidad de Puerto Rico<sup>2</sup> y otras agencias excluidas de disfrutar de la Ley, como son: la Policía de Puerto Rico, el Departamento de Justicia, la Oficina del Contralor, la de Presupuesto y Gerencia y la Comisión Estatal de Elecciones, entre otras.

El derecho a negociar está ligado al ¿porqué y para qué la gente se organiza? ¿Qué es lo que hace la negociación tan relevante en estos momentos? La contribución más importante que puede hacer el proceso de negociar colectivamente en el gobierno central es hacer más justo al patrono gubernamental en su relación contractual con sus empleados. Esa es una característica concreta del proceso de modernización gubernamental tan necesaria en Puerto Rico. Sin redistribución económica y revisión constante de las condiciones de empleo no hay posibilidad de reforma gubernamental. La negociación tiene la virtud de recordarle a los gerentes las necesidades de sus empleados y a los empleados sus responsabilidades, mientras posibilita la discusión de ambos asuntos.

Nuestro sistema de personal está basado en el mérito y se fundamenta en la aprobación y observación de reglamentos. Existe la Ley de Personal, un reglamento general para todos los empleados del ELA y docenas de reglamentos secundarios -igualmente generales- que atienden aspectos específicos, como el Reglamento 37 de dietas y millajes de administración de personal. Basados o complementados por estas disposiciones, encontramos los reglamentos internos que produce cada agencia en número mayor o menor dependiendo de su complejidad. En ocasiones, una sola agencia cuenta con 13 o 14 reglamentos. Esa amalgama reglamentaria hace

---

<sup>2</sup> En el caso de la Universidad de Puerto Rico, en las enmiendas del 2001 fue excluida de la aplicación de la Ley por iniciativa de la Hermandad de Empleados Exentos No Docentes y el Sindicato de Trabajadores que defendiendo sus respectivas cartas contractuales impulsaron la enmienda. La APPU y otras organizaciones de profesores apoyaron esta iniciativa a pesar de cerrarles una puerta para poder alcanzar su derecho a negociar colectivamente.

bien difícil que los trabajadores y sus patronos tengan conciencia de todos los derechos y responsabilidades que le cobijan. En ese sentido, de nada vale tener derechos que no se utilizan.

Al negociar colectivamente se acaba con la dispersión de los decretos y se colocan de forma lógica y ordenada todos los derechos y responsabilidades que tienen los trabajadores y sus patronos en un solo documento que conocemos como convenio colectivo. En ese sentido, la negociación facilita las relaciones entre las partes, garantiza los derechos existentes y permite que se extiendan los beneficios, en la medida que se negocian. A la vez, la negociación da coherencia a las responsabilidades que se adquieren.

Toda negociación comienza por ser un reclamo, pero todo reclamo no se convierte en una negociación. Reclamar es pedir o exigir una cosa, clamar o protestar contra una falta o injusticia. Por su definición, reclamar es un acto defensivo, una expresión de disgusto que no necesariamente incluye un desagravio. Ante un reclamo, dependemos de la voluntad de la otra parte, de su disposición a conceder, de su interés en solucionar el problema.

Negociar colectivamente, por el contrario, es el derecho a un proceso de discusión, trato y ajuste entre la unión y el patrono para concertar un acuerdo, llamado convenio colectivo. La idea es la solución de asuntos en controversia que, en la mayoría de las veces, están relacionados con establecer cambios en las condiciones en que se realiza el trabajo. Por su definición, la negociación es un acto afirmativo y de ofensiva donde los trabajadores exigen a sus patronos ponerse de acuerdo sobre aquellas cosas que les afectan en su lugar de trabajo. En este sentido, en la negociación no se depende de la voluntad, ni disposición del patrono. Al estar garantizado por ley, negociar es una obligación para el patrono y un derecho para los trabajadores.

Ese es el eje central de la controversia entre el viejo sistema de relaciones laborales basado en la Ley 134 de 1960 y el nuevo sistema que crea la Ley 45 de 1998. En el nuevo sistema de relaciones laborales los reclamos se convierten en propuestas concretas y ordenadas de negociación con posibilidad de ser alcanzadas y cuya prioridad la establecen los mismos trabajadores.

En el viejo sistema de relaciones laborales de la Ley 134 el reclamo es permitido, no necesariamente por buena voluntad, sino

porque en nuestra Constitución se garantiza el derecho de expresión. De esta forma, las uniones bonafides ejercieron su derecho a reclamar desde los años 60. De hecho, las organizaciones bonafides se hicieron expertas en el arte de reclamar.

En los últimos cuarenta años, cientos de trabajadores y militantes sindicales gastaron chorros de tinta elaborando pliegos de peticiones a sus patronos, los que terminaron en gavetas polvorientas o elegantes zafacones. Miles de horas útiles donadas por gente de buena voluntad fueron invertidos en reuniones para planificar y redactar los mismos pliegos que la gerencia pública no estaba en obligación de negociar.

Si reclamando se solucionaran todos los problemas de las relaciones obrero-patronales, hoy no habría controversias en el gobierno central. Esa, sin embargo, no es la realidad. Los problemas hoy son más numerosos, más graves y complejos que hace varias décadas por el hecho mismo de haberse pospuesto su atención.

A través de los años, hemos sido testigos de cómo los reclamos han sido comunicados utilizando todo medio al alcance de los trabajadores y sus uniones (prensa, radio, televisión, boletines). Centenares de acciones concertadas se llevaron a cabo en forma de piquetes, demostraciones, paros y huelgas legales e ilegales.

Todo, para dramatizar la urgencia de que se atendieran asuntos básicos a los que no se le daba prioridad. La inatención a ciertos problemas ha causado desasosiego, tragedias y hasta la muerte de personas inocentes. En el viejo sistema de relaciones laborales, fundamentado en la Ley 134, no se garantizaba una respuesta afirmativa de los jefes de agencia a los reclamos de sus trabajadores.

Sin embargo, la aprobación de la Ley 45 de 1998 provee una oportunidad para que los sindicatos comiencen a atender estos problemas; no reclamando como hasta ahora, sino negociando. Esto, sin embargo, no es posible si los trabajadores no optan por organizarse y convertir sus organizaciones bonafides en sindicatos legítimos y representativos.

El mensaje central de este documento es que el servicio público no tiene nada que perder y mucho que ganar con la adición de la negociación colectiva al régimen de personal del Estado Libre Asociado. Espero que la lectura de este artículo les ayude a colocar

tanto la evaluación de la Ley 45 de 1998, como el proceso de modernización gubernamental, en una perspectiva correcta.

### **¿Cómo se evalúa la Ley 45 de 1998?**

Las leyes laborales no son un fin en sí mismas. Tampoco lo es la Ley 45 del 28 de febrero de 1998. Las leyes son siempre instrumentos imperfectos, resultado de procesos legislativos accidentados que son diseñados por legislaturas heterogéneas y donde los trabajadores regularmente no tienen un gran nivel de influencia. Como tal, las leyes deben ser evaluadas y analizadas.

En lo concreto, toda ley tiene un título, una parte expositiva y una dispositiva. En nuestro Código Civil se establece que “cuando la ley es clara se observará su letra” (Cap. 1, Art. 14). En otras palabras, si el texto es claro no hay que interpretar. Cuando por el contrario, la parte dispositiva no es clara y arroja incongruencias o ambigüedades el texto tiene que ser interpretado.

Las ambigüedades surgen, entre otras cosas, cuando dos partes del texto dispositivo establecen reglamentación antagónica sobre un mismo asunto. Ese es el caso, para citar un ejemplo, de lo que se disponía en la Ley 45 sobre la negociación de las áreas esenciales al mérito donde se contradecían la sección 5.1B, la 9.1 i y la 3.i de la parte dispositiva. Esta incongruencia fue corregida con las enmiendas a la Ley en el 2001 y que se presentan en otro artículo de este libro junto a la Ley ya enmendada.

La interpretación sobre incongruencias o ambigüedades corresponde, en primera instancia, a las partes durante el proceso de negociación. Si las partes no pueden ponerse de acuerdo, entonces la Comisión de Relaciones Laborales en el Sector Público tendrá que decidir basada en la intención y la política pública que inspira el estatuto.

En la interpretación de la Ley 45 es necesario tomar en consideración lo que dice sobre un asunto en controversia: (1) el texto de la parte expositiva, (2) la política pública inaugurada por la ley y (3) las definiciones que ofrece el estatuto. No considerar estos aspectos es erróneo, se presta a malas interpretaciones y

no puede sino conducir a la manipulación caprichosa de la interpretación.

Estudiar críticamente la Ley 45 de 1998 obliga a reconocer que el estatuto mantiene limitaciones, restricciones y contradicciones en su parte dispositiva aun después de las enmiendas del 2001. Eso no niega que la Ley tenga muchos aspectos positivos que estudiaremos durante los seminarios. Tampoco significa, que haya elementos de política pública a implantar que representan oportunidades para los patronos, el movimiento obrero y los trabajadores. Por esa razón, es importante que indagemos qué cosas de las aprobadas puede utilizar el movimiento obrero para organizar más eficientemente a los empleados públicos.

La interpretación de una ley laboral requiere un estudio serio y sin apasionamiento. Lo contrario es una irresponsabilidad y demuestra inmadurez con un juicio caprichoso. Hay que analizar las partes positivas y las negativas para no escandalizar a los trabajadores y obstaculizar su proceso organizativo. Sus partes positivas se estudian, se difunden, se implantan de inmediato y se defienden de enmiendas viciosas. En ocasiones, los logros que representa una ley no son evidentes y es necesario escudriñar el estatuto. También, es preciso establecer su contexto histórico. De esa forma, se pueden identificar y comprender la relevancia histórica y las contradicciones de la ley.

Para entender las partes negativas y cuestionables de la Ley 45 es recomendable dividir las limitaciones, restricciones y contradicciones. Estas categorías permiten establecer prioridades al definir áreas concretas de acción legislativa. Las limitaciones son aquellas cosas que no ofrece la ley. Son cuestiones no legisladas. Esas se superarán a través de la negociación colectiva.

Las restricciones son aquellas disposiciones de la Ley que limitan tanto la acción sindical como el ámbito de la negociación colectiva. Con las restricciones, el movimiento obrero tendrá que convivir hasta enmendar la ley. Las contradicciones son todas las disposiciones que marchan contra o derrotan la política pública que nutre la ley. La mayoría de las contradicciones se resolverán con el pasar del tiempo y por decreto cuando sean confrontadas con viejas doctrinas laborales de corte liberal. La aprobación de

las enmiendas a la Ley en agosto del 2001 prueban esta afirmación. También, las contradicciones serán corregidas por las nuevas doctrinas que se desarrollen a partir del nuevo modelo de relaciones laborales que implanta la ley.

Los sindicalistas que todavía mantienen un supuesto boicot a la Ley 45 han olvidado que las leyes son expresiones de negociaciones en la sociedad donde tendencias sociales vivas compiten y enfrentan su poder. La tendencia que quiere organizarse y negociar para mejorar el servicio público y asegurar mejores condiciones de empleo y salario venció a la que no quiere el gobierno central organizado sindicalmente y pretende acabar con las concertaciones colectivas que han caracterizado nuestras relaciones laborales desde finales de la década del 40. En otras palabras, los liberales vencieron a los conservadores. El sector obrero afiliado a la Federación del Trabajo, que cabildeó hasta el final por la Ley 45, venció apuntándose una victoria contra la Cámara de Comercio y los conservadores de todos los partidos.

Ese cabildeo fue efectivo de tres formas: (1) logrando que se aprobara la Ley; (2) influenciando la aprobación de algunas enmiendas; y (3) deteniendo varias de las enmiendas propuestas por los sectores conservadores. El cabildeo se hizo más efectivo con las enmiendas logradas por el movimiento obrero e incluidas en el Reglamento de la Comisión de Sindicación. Este Reglamento fue aprobado en diciembre de 1998 y hoy rige la aplicación de la Ley. Ese cabildeo también se hizo efectivo en las enmiendas logradas por la Ley 96, 2001.

La reforma del sector público es un asunto político y no debe ser tratado como un problema de derecho laboral. La enmienda de la Ley 45 es un asunto de derecho laboral que no debe ser tratado como un asunto político. En Puerto Rico, por más de 50 años no se legisaba una ley habilitadora de relaciones laborales. La aprobación de la Ley 45 fue parte de una reforma necesaria a un régimen de personal anticuado que todavía depende de sistemas de clasificación y retribución inflexibles e ineficientes. Hay que buscar alternativas a ese sistema y permitir a los trabajadores adelantar su agenda reivindicativa.

El hecho que la reforma gubernamental, promovida por los anexionistas durante la administración de Pedro Roselló, fuera

contrarreforma en algunos aspectos laborales no niega la importancia de la aprobación de la Ley 45. Tampoco niega la relevancia de que cientos de miles de trabajadores puedan y estén organizándose. La aprobación de la Ley 45 abrió un pequeño espacio para que el movimiento obrero pudiera influenciar otros aspectos de la reforma gubernamental.

### **Limitaciones, restricciones y contradicciones**

La interpretación de la Ley 45 de 1998, como la de cualquier otro estatuto, requiere un estudio serio y sin apasionamiento político partidista. Las leyes son impulsadas por administraciones concretas pero luego de ser aprobadas se convierten en bienes sociales. En ese sentido, hay que analizar las partes positivas y las negativas contenidas en la Ley. No hacerlo sirve sólo el propósito de escandalizar a los trabajadores, comunicarles frustraciones ajenas, desarmarles e inclusive obstaculizar su proceso organizativo. Peor aún, puede confundirles y hacerlos víctimas de líneas político partidistas que más que contribuir lo que hacen es dividirles.

Hemos señalado que para estudiar las partes cuestionables de una ley es recomendable dividir las en tres categorías: limitaciones, restricciones y contradicciones. De esta manera, se pueden definir áreas concretas de acción social, sindical y legislativa. Las limitaciones son aquellas cosas que no ofrece la ley. Son cuestiones no legisladas. Algunas de éstas se superaron en el reglamento que aprobó la Comisión de Relaciones Laborales en el Sector Público a finales de 1998. El resto se podrán superar con la negociación de los convenios. La falta de claridad en la definición del taller o las exclusiones de empleados cubiertos por la Ley fueron ejemplos de limitaciones en el estatuto que fueron superados en las enmiendas del 2001 y que posibilitaron que se eliminara la prohibición de negociar talleres unionados.

Las restricciones son aquellas disposiciones de la Ley que limitan tanto la acción sindical como el ámbito de la negociación colectiva. Con las restricciones hay que vivir hasta que otra legislatura esté dispuesta a enmendar la ley. Para lograr este objetivo es

necesario un movimiento obrero ofensivo y unido, por lo menos, en algunos propósitos básicos. Los controles al por ciento de representación sindical, a la acción política de los sindicatos y a los límites impuestos por la fórmula para asignar fondos son ejemplos de restricciones. Además de los límites mencionados a la acción sindical, otras restricciones de la Ley, a mi juicio caprichosas, se imponen al proceso de negociación y de arbitraje. También, el carácter de las descertificaciones es demasiado abarcador. Finalmente, algunas de las multas a imponer son excesivas en comparación con la práctica generalizada de leyes habilitadoras de relaciones laborales en Puerto Rico y los Estados Unidos.

Por otro lado, la Ley 45 tiene contradicciones. Las contradicciones son todas las disposiciones que marchan contra la política pública que nutre la ley o la derrotan en la práctica. La cláusula de Separabilidad contenida en la Ley, la prohibición de la huelga y muchas de las prohibiciones dispuestas en la Sección 5.1 de asuntos “no negociables” son ejemplos de contradicciones de la Ley. La prohibición más contradictoria que contenía la Ley, como hemos discutido, es la que trataba de impedir que se negocien “materias esenciales al principio de mérito en las áreas de clasificación, reclutamiento, selección, ascensos, traslados y remoción de personal”.

La prohibición de la huelga en este estatuto es contradictoria y caprichosa. Es contradictorio porque nada soluciona y pone en peligro el estatuto según lo dispuesto en la cláusula de separabilidad. También, resulta contradictorio aprobar legislación prohibiendo la huelga en un país donde el derecho a huelga de la mayoría de los trabajadores, incluyendo el sector corporativo gubernamental, está garantizado por la Constitución. Por otro lado, la inclusión del arbitraje compulsorio hace innecesarias e imposibles las huelgas, en el nuevo sistema de relaciones laborales, por tratarse de un mecanismo final y con potencial de eficiencia, al solucionar los “impasses” en la negociación. Eso quiere decir, que aunque no existiera una prohibición a la huelga, éstas no se podrían realizar.

La inclusión de un nuevo tipo de cláusula de separabilidad que busca declarar nula la totalidad de la Ley es otra contradicción. En otras leyes habilitadoras de relaciones laborales, la sentencia de

nulidad identificada por el poder judicial anula la cláusula correspondiente. En la cláusula de separabilidad de la Ley 45, se quiere impedir que la Judicatura pueda declarar nulas las disposiciones relacionadas con la prohibición de realizar huelgas o la prohibición de negociar cláusulas que representen compromisos económicos más allá de los recursos disponibles. Esta disposición es totalmente contradictoria con el espíritu de la ley de proveer al país con un sistema de relaciones laborales coherente que solucione el “cuadro confuso y desarticulado de actividad sindical” identificado por la Legislatura y que motivó la aprobación de la Ley. La disposición es igualmente contradictoria porque el poder legislativo invade el ámbito del poder judicial intentando interpretar la Ley “a priori”.

Como hemos visto, esta ley tiene deficiencias, ninguna de ellas fue idea de los sindicatos o del movimiento obrero. Las debilidades de la ley corresponden, en gran medida, a la forma atropellada en que se efectuó el debate legislativo y a que muchas fuerzas hostiles a la negociación colectiva fueron efectivas en introducir enmiendas al estatuto. Esta ley dista mucho de ser perfecta, sin embargo, debe ser interpretada como un triunfo que arrancó un sector del movimiento obrero a “fuerzas organizadas” de conservadores y reaccionarios en nuestro país.

Las contradicciones, limitaciones y restricciones de la ley entorpecen el proceso de implantación del nuevo sistema de relaciones laborales. Las mismas hay que ponerlas a prueba, y si el movimiento obrero actúa como un todo, logrará que se sigan superando las contradicciones, se enmienden las limitaciones y se reconozcan otros derechos vía reinterpretación. En la Ley 45 de 1998, a mi juicio, está contenida la semilla para modernizar el servicio público. No como quieran imponer algunos, sino construyendo consenso entre los servidores públicos, incluidos aquí los empleados y sus supervisores. Enmendar la Ley 45 de 1998 es bueno para el sector público, perfeccionarla es beneficiar a todo Puerto Rico.

Organizarse bajo la Ley 45, lejos de subordinar a los trabajadores a lo que algunos críticos de la Ley han llamado “una renuncia colectiva a los derechos civiles consagrados en la Constitución”, lo que hace es poner a prueba cada uno de los fundamentos de

esos mismos derechos civiles. Si los mismos están consagrados, prevalecerá la Constitución y se modernizará el servicio público en nuestro país.

### **Se repite la historia**

La aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo para el Sector Público en Puerto Rico generó controversia entre diferentes grupos del movimiento obrero organizado y otros sectores del país. Hace más de medio siglo, el movimiento obrero puertorriqueño estuvo en una coyuntura similar a la que enfrentó con de la aprobación de la Ley 45 en febrero de 1998. El 8 de mayo de 1945 se aprobó la Ley de Relaciones Laborales, mejor conocida como la Ley 130. Esta Ley habilitadora dio inicio a una nueva política pública con características progresistas hacia el trabajo y los trabajadores.

La Ley 130, creó la Junta de Relaciones Laborales y permitió la organización de sindicatos en las corporaciones públicas que funcionan como negocios privados, a la vez que le impuso a sus gerentes la obligación de concertar convenios a través de la negociación colectiva. La Ley le señaló 8 prácticas ilícitas a los patronos y dos a los representantes de los sindicatos. En el sector público, el estatuto cubrió unos 20,000 trabajadores.

Al igual que en nuestros días, la excepcional mayoría del movimiento obrero se opuso a la Ley, cabildaron en su contra y difamaron a los “colaboradores” que habían “traicionado” al movimiento imponiéndole una ley que definía -según ellos- “los derechos de los empleados en forma restrictiva”.

Sólo un grupo, cuyo líder era Alberto S. Sánchez, tuvo el valor de defender la propuesta de modernidad que rodeaba la Ley<sup>3</sup>. Este grupo asumió la ley como una oportunidad y tuvo visión amplia para comprender que las leyes son siempre instrumentos imperfectos que se enmiendan en el camino. Al igual que en nuestros días, ese grupo estaba influenciado y vinculado al movimiento

---

<sup>3</sup> Periódico *El Mundo*, 24 de mayo de 1946, p. 10.

obrero organizado de los Estados Unidos. En aquella ocasión se trataba del Congreso de Organizaciones Industriales (CIO).

Las quejas y excusas de ayer han sido repetidas recientemente por sectores del movimiento obrero puertorriqueño. La propuesta de algunos grupos fue defensiva y plantearon como estrategia un boicot a la Ley 45 de 1998. La acción de estos grupos estaba impulsada por algunos abogados laborales que perdieron perspectiva de su tarea y terminaron substituyendo a los trabajadores en sus luchas. En ese sentido, su propuesta fue fútil e inservible.

La propuesta del boicot defendía el estatismo, la no negociación y el mantenimiento de: (1) el “status quo”, (2) la desorganización de los empleados públicos del gobierno central, (3) el uso de procedimientos administrativos caducos e ineficientes donde imperan las prácticas administrativa unilaterales y (4) la dependencia obrera a partidos políticos, sean éstos de izquierda o derecha.

Como en el pasado, el sector oficialista del movimiento obrero se ubicó a la defensiva y trataron la Ley 45 como sus antecesores lo hicieron con la Ley 130. En 1945, la inmensa mayoría de los líderes del movimiento obrero decían que la Ley 130 era “ineficaz y atentatoria al derecho fundamental de los trabajadores a declararse en huelga”. La misma fue calificada de “instrumento antidemocrático al servicio de la clase patronal” constituyendo “una negación a los derechos y las conquistas alcanzadas por los trabajadores puertorriqueños durante los últimos 25 años”. Las mismas palabras, el mismo discurso, la misma posición y actitud contradictoria han sido asumidos por algunos sectores del movimiento obrero desde 1998.

Así se expresaron los líderes de la Confederación General de Trabajadores de Puerto Rico en 1945:

“...la Ley de Relaciones del Trabajo constituye una traición a los derechos indestructibles de la clase obrera portorriqueña(sic). Declara, además, que la clase obrera debe cerrar filas para combatir la medida más reaccionaria que han aprobado nuestras cámaras legislativas, con el fin de crear una maquinaria de intervención directa en la vida y las actividades internas de las organizaciones del trabajo”. (*El Mundo*, 23 de mayo de 1945)

El tiempo le dio la razón a los que decidieron organizar bajo la Ley 130. No eran traidores, sino visionarios. No representaban intereses extranjeros, como se les acusó. Por el contrario, fueron la zapata donde se erigieron los troncos fuertes del sindicalismo puertorriqueño. Gracias a que un grupo no tuvo miedo al chantaje y la difamación, se crearon las condiciones para que se desarrollara uno de los capítulos más hermosos y ejemplares de la experiencia sindical en Puerto Rico.

En nuestros días, nadie condena a la Ley 130. Por el contrario, hoy se le reconoce como un modelo de legislación en relaciones laborales para el hemisferio. Los líderes obreros aman la Ley y recomiendan el estatuto. Pocos, sin embargo, están conscientes de que la Ley 130 de 1945 ha sido enmendada en nueve ocasiones. De las 11,841 palabras que componían el texto original, 5,668 fueron suprimidas y 4,516 le fueron añadidas. Igual suerte correrá la Ley 45 de 1998.

Ninguna de las deficiencias que tiene la Ley 45 fue idea de los que cabildearon para aprobarla. Sin embargo, algunos aspectos positivos que tiene la Ley se le debe a estas personas. En gran medida, sus debilidades corresponden a la ambivalencia demostrada por el movimiento obrero durante el proceso legislativo. Es indudable que las fuerzas conservadoras hicieron su trabajo y tuvieron un impacto en la Ley 45. La Ley tiene muchas limitaciones, restricciones y contradicciones. Sin embargo, el estatuto debe ser interpretado como un triunfo que arrancó un sector del movimiento obrero a fuerzas muy conservadoras en nuestro país.

### **La Alianza Sindical para un Mejor Servicio Público**

El 28 de febrero de 1998 se aprobó la Ley de Relaciones Laborales para el Sector Público, mejor conocida por la Ley 45 de 1998. Esta Ley fue aprobada en un proceso accidentado y la polémica que generó su discusión y posterior aprobación no ha permitido entender el significado verdadero de este acontecimiento.

En este momento no me refiero al texto de la Ley. Anteriormente, he mencionado que el estatuto tiene aspectos positivos y negativos. También, que representa oportunidades y riesgos para el movimiento obrero y el país. El interés de este apartado, sin

embargo, es ampliar el contexto para analizar la aprobación de la Ley y ubicar el estatuto dentro de un marco comparativo que nos permita comprender su importancia.

La Ley 45 fue aprobada gracias a la gestión de un grupo de uniones que formaron la “Alianza para un Mejor Servicio Público”. Esta Alianza estaba formada por cuatro sindicatos de la Federación del Trabajo, que reúne, a su vez, unas cuarenta y cinco uniones afiliadas a sindicales norteamericanas en Puerto Rico. En términos generales, la indiferencia fue la nota característica del movimiento obrero en torno a los esfuerzos de la Alianza y al debate de la Ley en la legislatura.

Las cuatro uniones que formaron la Alianza fueron: Servidores Públicos Unidos (American Federation of State County and Municipal Employees (AFSCME); la Federación Central de Trabajadores (United Food and Commercial Workers (UFCW); la Unión Nacional de Trabajadores de la Salud y el Sindicato Puertorriqueño de Trabajadores (ambos afiliados a Service Workers International Union (SEIU). Estas uniones son muy diversas entre sí pero coincidieron en reconocer la trascendencia e importancia de unirse para conseguir la aprobación de una ley comprensiva de relaciones laborales para los empleados públicos del gobierno central. Su determinación logró la aprobación del estatuto.

La Alianza representó una unidad táctica. Su carácter ofensivo marcó su diferencia con otras alianzas del movimiento obrero en Puerto Rico. En términos generales, la tradición del movimiento es ubicarse a la defensiva, unirse para defender algo que se le quiere arrebatar. Por otro lado, el apellido de la Alianza era y continua siendo, muy significativo. La propuesta de negociar colectivamente incluía un referente concreto a ofrecer un “mejor servicio público”. Esa predisposición es evidencia de modernidad al adscribirse los mismos sindicatos una responsabilidad social por el ofrecimiento de servicios. En otras palabras, la denuncia solicitando mejores condiciones de empleo para los servidores públicos es acompañada por el anuncio de una preocupación y compromiso por mejorar los servicios que se prestan al pueblo.

El triunfo de la Alianza debe ser visto como una prueba del valor concreto de la unidad sindical que tanto se predica pero que tan

poco se practica en las filas del movimiento obrero en Puerto Rico. La Alianza se estructura en el seno de un movimiento obrero que se caracteriza por su división. La misma respondió a la necesidad concreta que impuso la formación de un frente conservador opositor a la aprobación del derecho para que los servidores públicos pudieran negociar colectivamente sus condiciones de empleo y salario.

En términos concretos, la Alianza venció ese frente anti-sindicación que hasta ese momento estaba compuesto por: (1) los intereses del capital privado en Puerto Rico especialmente por los receptores de los más amplios paquetes de incentivos contributivos del país, a saber: la Cámara de Comercio, la Asociación de Industriales, la Asociación de Bancos y la Asociación de Farmacéuticas; (2) los intereses políticos más conservadores de los partidos políticos tradicionales; (3) los intereses de la prensa comercial y (4) un sector del movimiento obrero.

Este frente atacó con todas sus fuerzas el proyecto de Ley. Se le puede señalar como responsable de todos los escollos que se colocaron contra el proceso de organización y la subsiguiente negociación que garantiza la Ley. Luego de aprobada la Ley 45, el Frente ha mantenido su oposición a la Ley y están tratando por todos sus medios de neutralizar su aplicación. El sector laboral de ese frente anti-sindicación es su componente más activo en estos momentos.

Muy pocos celebraron el triunfo de la Alianza en 1998. Muy pocos fueron lo suficientemente reflexivos como para reconocer que el triunfo histórico fue la aprobación de la Ley y no el texto de la misma. Del texto se encargará la clase trabajadora. El verdadero triunfo fue la unidad de los sectores más conscientes de los partidos políticos. Por eso, la Ley fue una expresión de un consenso limitado pero claramente bipartito. Contradictoriamente, a la Alianza se le juzgó y condenó por el texto de la Ley, como si sus miembros fueran los legisladores. Eso fue injusto. A la Alianza hay que reconocerle vencer el frente anti sindicación. Las limitaciones, restricciones y contradicciones contenidas en la Ley son evidencia de la falta de visión de muchos legisladores.

A los que se organizaron en la Alianza y lucharon por mejorar la Ley hasta las últimas consecuencias hay que reconocerles su consistencia. No hacerlo, sería equivalente a condenar el esfuerzo

contra la privatización de los obreros telefónicos porque se vendió la corporación de teléfonos. Eso sin meditar y reconocer los logros concretos de estos empleados al mejorar la transacción de compraventa.

La Ley 45 fue aprobada luego de un periodo de 54 años en el que no se aprobaba legislación laboral comprensiva en Puerto Rico. En los Estados Unidos, no habían celebrado una victoria como ésta desde que el estado de Nuevo México aprobó una ley habilitadora de las relaciones laborales del sector público hace 28 años. El estatuto boricua se aprobó en la segunda mitad de la década de los 90 cuando se están revisando de forma conservadora las leyes laborales en todo el mundo, especialmente las leyes comprensivas que permiten la negociación colectiva.

En América Latina, la mayoría de los códigos laborales están siendo alterados o se encuentran inactivos o siendo substituidos por estatutos más conservadores. Eso incluye al Código Laboral Mexicano (Ley Federal del Trabajo de 1917), el más viejo de todos y el que sirvió de modelo liberal para los códigos de otros países. En Argentina, Perú, Brasil, Chile, Venezuela y Colombia se han perdido muchos de los estatutos donde se fundamentó la acción laboral. Incluso en Cuba se ha suspendido gran parte de su legislación protectora en las áreas sensibles a la inversión en divisas extranjeras. La Ley 45 de 1998 se aprueba en momentos donde el Estado benefactor se está desmontando y la legislación protectora está en constante cuestionamiento, siendo enmendada o eliminada ante la retirada del Estado de su gestión social.

La Alianza logró aprobar una ley en época de desreglamentación desde México a la Patagonia, incluyendo a los Estados Unidos, Canadá, Europa, y no se diga del antiguo bloque soviético. Ésta es época de pactos económicos de inversión de capital donde las leyes laborales se acomodan a los pactos. El triunfo de la Alianza se hará más evidente cuando los trabajadores escojan sus representantes exclusivos y comiencen a negociar.

### **Aspectos relevantes de política pública**

Estudiar críticamente la Ley 45 de 1998 nos obliga a reconocer que el estatuto tiene muchos aspectos positivos y relevantes de política pública laboral. Ese reconocimiento no pretende negar que la Ley sufre de limitaciones, restricciones y contradicciones innecesarias. Tampoco nos impide identificar los elementos positivos de política pública que representan oportunidades para el movimiento obrero, los trabajadores y sus patronos. En otras palabras, se trata de que indagemos qué cosas de las aprobadas pueden ser utilizadas para organizar más eficientemente a los empleados públicos.

Cuando hablamos de aspectos positivos no pretendemos hacer un juicio moralista. Nada más distante a la intención de la disciplina de las relaciones laborales. Cuando hablamos de positivo —y enfatizo— nos referimos a la relevancia de estos aspectos en sostener, hacer cumplir y adelantar la nueva política pública que reconoce el derecho a organizarse a 150,000 empleados públicos del gobierno central y garantiza su derecho a negociar colectivamente.

Entre los aspectos positivos de la Ley 45 podemos mencionar: (1) la nueva política pública, (2) el derecho a organizarse y negociar colectivamente, (3) el nuevo código de conducta a los sindicatos y patronos públicos, (4) el reconocimiento de un representante exclusivo, (5) el establecimiento de un foro y creación de un mecanismo para definir y clarificar las unidades apropiadas, (6) el crear un sistema de resolución de querellas único mejor conocido como el procedimiento de quejas y agravios negociado, (7) el establecimiento de prácticas ilícitas, (8) la adopción del arbitraje compulsorio para resolver estancamientos en la relación de las partes, (9) el establecimiento de parámetros básicos de democracia sindical interna y externa, (10) la garantía a las uniones de acceso a información sobre los trabajadores, y (11) el reconocimiento de protección legal a los representantes del sindicato y activistas de la campaña. Veamos con más detalle.

La Ley 45 de 1998 inaugura una NUEVA POLÍTICA PÚBLICA que convierte la negociación colectiva en un interés público en el que los sindicatos son reconocidos legalmente como representantes de sus afiliados. Esta política pública le otorga el DERECHO A

ORGANIZARSE Y NEGOCIAR COLECTIVAMENTE A CERCA DE 150,000 TRABAJADORES en más de un centenar de agencias del gobierno. También, le impone un nuevo código de conducta a los patronos públicos donde se destaca la obligación de negociar y mantenerse categóricamente neutral durante el proceso conducente a las elecciones de representación.

Por otro lado, se reconoce un representante exclusivo de los trabajadores a través de un proceso eleccionario donde tienen oportunidad de participar todos los trabajadores de las agencias con puesto regular y permanente. Ese procedimiento de elecciones es verificado e implantado por un tercero no vinculado a la controversia. El reconocimiento del representante exclusivo acaba con divisiones innecesarias entre los trabajadores, fortalece el reclamo sindical y simplifica los procedimientos de representación de la administración del convenio y de la resolución de prácticas ilícitas.

La Ley 45, además, crea un foro independiente y permanente conocido como la Comisión de Relaciones Laborales para el Sector Público que tiene la responsabilidad de clarificar las unidades apropiadas y de solucionar todas las controversias relacionadas con el cómo deben los trabajadores estar organizados para la negociación. La clarificación de las unidades apropiadas permite simplificar el procedimiento de negociación y garantiza la justa representación de los trabajadores.

Una de las grandes contribuciones de la Ley 45 es el reconocimiento de que se puede negociar un PROCEDIMIENTO DE QUEJAS Y AGRAVIOS como mecanismo oficial para solucionar querellas en los lugares organizados. En este sistema de querellas todos los empleados irrespectivamente de su afiliación al sindicato están obligados a utilizar el procedimiento establecido, lo que significa que los empleados se liberan del tortuoso camino burocrático de los procedimientos administrativos.

También, significa la resolución eficiente, ágil y costo eficiente de querellas en la agencia en un tiempo determinado, con posible adjudicación en 45 días. Esto se logra porque son los mismos trabajadores los que administran el procedimiento y se mantiene la resolución de las querellas cercana al lugar donde ocurre. Esto implica ahorros substanciales al presupuesto de las agencias que pue-

de ser utilizado para la negociación. En este sistema es remota la intervención de la Comisión y los tribunales en una controversia.

El estatuto establece un código de conducta a todas las partes en una controversia de manera que ni el gobierno central o sus agencias, ni los sindicatos o sus miembros puedan evitar que los empleados se organicen y negocien colectivamente. Ese código está especificado en 11 prácticas ilícitas para los patronos y 7 para los sindicatos de manera que ambas partes tienen prohibido limitar cualquiera de los derechos que le concede la Ley a los empleados públicos o entorpecer los procedimientos ahora reglamentados. Más adelante discutimos el contenido y relevancia de este código.

Por otro lado, se establece el arbitraje compulsorio como mecanismo de solución final de las controversias cuando las partes no pueden ponerse de acuerdo. Eso significa que en este sistema, o las partes se ponen de acuerdo o un tercero decide la controversia partiendo de la propuesta y posición final de las partes. También, se establecen parámetros básicos de democracia sindical interna y externa. En ese sentido, la Ley 45 le impone deberes y responsabilidades a los representantes exclusivos haciendo ilegal prácticas contradictorias de administración sindical. Las garantías de democracia sindical que incluye la Ley acaban con la noción de algunas organizaciones laborales que sienten un derecho propietario por los talleres de trabajo aunque nunca hayan sido elegidos por la mayoría de los trabajadores.

De igual forma, se democratizan los procesos de elección interna incluyendo la garantía de que una unión pueda ser cuestionada y removida por los trabajadores o que una unión rete a otra. Finalmente, la Ley garantiza el derecho de las minorías de participar, ser respetadas y no ser coaccionadas en su derecho a participar.

Por otro lado, la Ley permite a las uniones acceso a información sobre la agencia y los trabajadores interesados en ser organizados. Estos procedimientos obligan a la gerencia a proveer datos concretos de sus empleados so pena de desacato. En concreto, este procedimiento le permite a las uniones ser más efectivas en sus campañas de organización e identificar contradicciones en la contratación, disposición y ubicación indiscriminada del personal dentro de las agencias.

La Ley le ofrece a los representantes del sindicato (sean éstos organizadores, delegados, miembros activistas) protección legal durante la campaña organizativa. Esto es bueno para la democracia de las agencias públicas y un golpe rotundo contra la unilateralidad administrativa.

Estos once aspectos positivos que acabamos de reseñar se hacen más relevantes cuando se colocan en el contexto de desreglamentación, desgubernamentalización y privatización que ha caracterizado la gestión del gobierno en el ámbito laboral en la última década. En cierta medida, se les puede reconocer como un freno o por lo menos un obstáculo para la tendencia de reforma laboral conservadora que arropa a Puerto Rico y a otras partes del mundo.

La aprobación de la Ley 45 representa, además, logros indirectos para el movimiento obrero, los trabajadores, la gerencia pública y nuestro país. Estos logros nadie los anticipó y de hecho no fueron parte del debate a favor o en contra de la Ley.

Los logros indirectos de la Ley se pueden dividir en dos categorías: (1) los que mejoran el sistema de personal público y (2) los que proveen garantías sindicales adicionales, aunque indirectas porque no se desprenden del texto de la Ley. Entre la primera categoría se encuentran los siguientes logros: (a) el debilitar el patronazgo político, (b) el crear las bases para profesionalizar el servicio público, sobre todo a la gerencia pública, (c) el convertir a los sindicatos en salvaguarda del principio de mérito y (d) el obligar una inversión anual del gobierno en mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de los empleados.

La segunda categoría de logros incluye: (a) el impulsar la evolución de las organizaciones bonafides en sindicatos, (b) el crear igualdad entre los representantes del sindicato y la gerencia, mientras los primeros actúan dentro de su rol de representación y (c) el romper con los paradigmas fundamentales que han sustentado una cultura sindical defensiva y de minoría dentro del movimiento obrero puertorriqueño hasta nuestros días.

La aprobación de la Ley 45 de 1998 debilita el patronazgo político porque la opción de poder negociar las condiciones de empleo y salario limita la dependencia del empleado público con el

administrador de turno. El tradicional mensaje de reivindicación salarial ofrecido por los gobernadores en Puerto Rico en o cerca del año de elecciones llega a su fin.

De hecho, y en la medida que se adopte la negociación colectiva en el gobierno central, el actual gobernador será el último ejecutivo que pueda utilizar este mecanismo electoral para ganar simpatías y favorecer su partido entre los empleados públicos. Los aumentos en salario son necesarios pero no hay que convertirlos en elementos de manipulación política. Esa práctica es reprochable. Con el tiempo, los trabajadores reconocerán que la reivindicación de sus condiciones de trabajo y salario no es una dádiva de partido alguno sino un derecho propio a ser negociado.

De igual manera, la aprobación de una política pública que favorece la negociación colectiva crea las bases para aportar en la profesionalización del servicio público de carrera y la modernización de la gerencia del gobierno. Por un lado, los sindicatos, a través de la negociación, se pueden convertir en salvaguarda del principio de mérito de manera que las acciones de personal sean justas, lógicas y especificadas en procedimientos claros consagrados por la negociación.

Hasta ahora, la contratación en el gobierno central no ha seguido patrones lógicos sino partidistas. El partido en el poder tiende a manipular el proceso de empleo. De esta forma, se ha desarrollado un sistema incoherente de empleo público donde existe la discriminación y los más aptos no son necesariamente los contratados. En ocasiones, además, la incoherencia del sistema ha resultado en contratación indiscriminada.

La negociación colectiva provee alternativas justas a estos patrones ilegales e ineficientes. Es cierto que la modernidad requiere una nueva lógica de empleo público. Sin embargo, ésta no tiene que estar sustentada en estrategias unilaterales de reducción de empleo como han sido la congelación de plazas, la reestructuración y consolidación de agencias, la privatización de activos o la ley de retiro temprano. La negociación colectiva puede proveer alternativas lógicas de racionalización del empleo público de forma participativa para que el fundamento sea una lógica de empleo atemperada a nuestros tiempos.

Por otro lado, el sistema basado en la negociación colectiva le impone a los directores de las agencias del gobierno central que consideren anualmente, en sus propuestas de presupuesto, mejores condiciones de empleo y salario para sus empleados. En ese sentido, la negociación obligará el desarrollo de un gerente más apto, profesional y sensible a las necesidades económicas de sus empleados.

Otro logro indirecto de la Ley es obligar a una inversión anual, en vez de cada cuatro años, del gobierno patrono en mejores condiciones de salario para los empleados públicos. Eso significa una redefinición radical de las prioridades en el sector. En ese sentido, es un reconocimiento de que la modernidad y la justicia salarial están relacionados. También, que el desarrollo económico del país no puede estar sustentado en una distribución del ingreso que sea injusta.

La Ley 45 posibilita la evolución de las organizaciones bonafides en sindicatos. Eso le permite a las uniones bonafides negociar colectivamente y hacerse representante exclusiva de todos los trabajadores en una agencia. Además, el sistema de negociación colectiva que impulsa la Ley eleva el "status" de los organizadores(as) y establece mayor igualdad entre los representantes del sindicato y la gerencia, mientras los primeros actúan dentro de su rol de representación. Ese simple hecho transforma la conciencia del empleado y le prepara para defender sus derechos como debe hacer todo ciudadano responsable.

Finalmente, la Ley 45 promueve una revisión de la cultura sindical que ha caracterizado al movimiento obrero puertorriqueño hasta nuestros días. La Ley provee el umbral de una nueva cultura sindical basada en la organización y donde educar es más apropiado que imponer. Nuevas formas de gestión sindical son necesarias para no alienar los trabajadores y mucho menos substituirles en su afán de organizarse. La inspiración es contagiosa pero sólo se hará realidad cuando se sofisticue la acción política del movimiento obrero y sean construidas nuevas formas de expresión social solidaria desde el seno de mismo movimiento y las comunidades donde habitan los servidores públicos.

Los logros indirectos que provee la Ley 45 de 1998 son hoy importantes para los empleados públicos del gobierno central. Mañana

na, también, servirán de inspiración a una campaña organizativa del sector privado que indudablemente está por aproximarse. De hecho, esa es una de las mayores contribuciones indirectas de la Ley.

### **Principio de Mérito y Negociación Colectiva**

El impacto de la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico en la Ley de Personal del ELA es una de las preocupaciones más significativas que presentan los trabajadores que están considerando organizarse bajo el nuevo estatuto de relaciones laborales. Muchos de los artículos publicados en la prensa entre 1997 y 1999 han presentado, a mi juicio, un análisis simplista y decepcionante sobre este asunto. Mas que educar confunden, asumen demasiado y contienen errores. Este asunto fue superado en las enmiendas del 2001 donde se permite claramente la negociación de asuntos relacionados al principio de mérito. Pensamos, sin embargo, que es importante clarificar la incoherencia que se suscitó en el debate sobre la primera versión de la Ley.

En esos artículos, se confunde el principio de mérito con los sistemas de mérito y se sugiere que el sistema de relaciones de trabajo basado en la negociación colectiva deroga todas las garantías de la Ley de Personal, incluyendo el principio de mérito. Finalmente, se plantea que la Ley 45 de 1998 no permite negociar asuntos relacionados al mérito. La tesis central de los artículos es que los empleados públicos que opten por organizarse bajo la Ley 45 estarán en peor situación que los que se mantengan desorganizados bajo la jurisdicción de la Ley de Personal. Esa tesis es errónea. Veamos estos asuntos en detalle.

El primer problema de la orientación de los artículos era confundir el principio de mérito contenido en la Ley de Personal (Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975) y los sistemas de mérito desarrollados en las agencias, en forma de reglamentos internos, para poner en vigencia e implantar las disposiciones de la Ley de Personal.

El principio de mérito no es materia negociable por ser un intangible, un concepto, una utopía. Los principios no se negocian. Los sistemas de mérito, por el contrario, son negociables por ser

aplicaciones concretas de la Ley. De hecho, estos sistemas fueron, son y serán terreno fértil de la acción sindical, incluyendo el sistema de relaciones laborales inaugurado por la Ley 45.

El segundo error era asumir que todas las garantías de la Ley de Personal, distribuidas como están en esos reglamentos, iban a desaparecer porque los trabajadores opten por organizarse bajo la Ley 45. Eso es lo mismo que pensar que todos los reglamentos internos son automáticamente anulados cuando los trabajadores optan por negociar colectivamente. Ambas premisas son absurdas e incorrectas.

¿En qué agencia de Puerto Rico ha ocurrido esto? La negociación no deroga derechos sino que expande y aclara beneficios, incluyendo los de la legislación protectora. Los convenios colectivos en el sector público, conviven con decenas de reglamentos internos. La diferencia es que los trabajadores protegidos por el convenio pueden corregir y enmendar procedimientos injustos presentes en esos reglamentos de forma ágil, eficiente y justa.

Las cuestiones positivas de la reglamentación y las garantías que éstas representan para los trabajadores se mantienen, y de hecho se convierten en materia a ser protegida por los sindicatos y la negociación colectiva. Más aún, cuando el reglamento y el convenio entren en conflicto, si lo negociado es legal, prevalecerá el convenio.

El tercer gran error de estos artículos, a mi juicio el más peligroso, es asumir sin crítica la incorrecta interpretación de que bajo la Ley 45 no se podían negociar materias esenciales al mérito. Es cierto que esa prohibición estaba contenida en la Ley. También lo era el que en otras secciones de la Ley se establecía lo contrario. Por lo tanto, nos encontramos ante una contradicción de contenido que debía ser interpretada. Sin embargo, esa interpretación no puede ser caprichosa sino que tiene que ajustarse a la intención legislativa contenida en la exposición de motivos de la ley y la política pública que la crea. En ambas secciones se habla de armonizar la negociación colectiva al principio del mérito. ¿Cómo se puede armonizar lo que no se puede tocar?

La esencia del principio de mérito es evitar la discriminación. En ese sentido, mientras la negociación colectiva no represente acciones

de discriminación contra los empleados no tendrá conflictos con el principio de mérito. De hecho, lo que sucederá es que la negociación fortalecerá la objetividad de la aplicación de la Ley de Personal, mientras los sindicatos garantizarán que los beneficios otorgados por el principio de mérito sean disfrutados por todos los trabajadores.

Las materias esenciales al principio de mérito son operacionales y constituyen en términos generales, condiciones de empleo parcial o totalmente entrelazadas al salario. Eso es así cuando se recluta, se clasifica, se selecciona, se asciende, se traslada y se remueve al personal. Las condiciones de empleo y salario son materias explícitamente negociables en la Ley 45.

Actualmente, muchos reglamentos internos de las agencias del gobierno central son instrumentos defectuosos de administración de personal, precisamente porque fueron escritos únicamente por los patronos. Lo mismo sucede con planes de clasificación diseñados defectuosamente e impuestos en las agencias. Eso lo saben miles de trabajadores puertorriqueños y supervisores que han sido aplastados por esa misma burocracia reglamentaria. La acumulación de abusos y horrores administrativos, incluidos los trámites de la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración del Personal (JASAP), ha sido negativa para el servicio público y costosa para el país.

La posibilidad de transformar la injusta realidad estructural que representa JASAP en nuestro sistema de personal constituye uno de los motores que impulsa a los trabajadores a organizarse a través de la Ley 45 del 1998. Esto, reconociendo las limitaciones, restricciones y hasta contradicciones que tiene el estatuto.

En ocasiones, los reglamentos internos de las agencias han sido redactados con prudencia, cierto sentido de honestidad y hasta justicia. Cuando las personas que administran son profesionales capaces, responsables y conocedores de la administración pública estas cosas suceden. Por el contrario, cuando la gerencia recae en políticos insensatos y sin experiencia administrativa, los reglamentos desarrollados han sido tan injustos y unilaterales como sus interpretaciones.

En palabras sencillas, es incorrecto plantear que existe un conflicto inherente entre negociar colectivamente bajo la Ley 45 y garantizar la aplicación del mérito en los procesos de personal

establecidos por la Ley de Personal. Mucho menos en Puerto Rico donde el sistema basado en el mérito y el estructurado en la negociación colectiva fueron diseñados para ser armónicos, integrados y fraternos. Esa armonía no se hereda, hay que construirla. Las enmiendas del 2001 van en esa dirección. Posibilitar la integración y la armonía de los dos sistemas es uno de los mayores retos que tiene el movimiento obrero en estos momentos. Eso si se quiere representar los intereses de los trabajadores.

### **Las áreas esenciales al Principio de Mérito**

Desde la aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, el 28 de febrero de 1998, se han gastado chorros de tinta argumentando que los aspectos esenciales al principio de mérito no son negociables bajo la Ley 45. Esa interpretación era incorrecta. La misma estaba basada en la sección 5.1 B de la parte dispositiva donde se colocó una enmienda “a la brava” que establece que las áreas esenciales al principio de mérito no serán negociables. Enfatizo “a la brava” porque ese no era el sentir mayoritario del legislativo sino el resultado de una enmienda oportunista sometida en el fragor de un proceso de legislación politizado y accidentado.

El consenso legislativo no fue proteger prerrogativas gerenciales sino garantizar la negociación colectiva a los empleados públicos del gobierno central. Ese consenso fue bipartito. De hecho, la Ley obliga al patrono a negociar. En ese sentido, la prohibición aludida es ambigua y está en contradicción con la política pública que inaugura la ley. Me explico.

Anteriormente señalé que cuando una disposición es ambigua, por ser contradecida en otra parte de un texto legal, hay que interpretar la ley de acuerdo a un procedimiento dispuesto y que toma en consideración la parte expositiva del estatuto, las definiciones relevantes, así como la política pública que inaugura un estatuto.

La sección 5.1 b se contradecía con otras partes del texto dispositivo. En la sección 9.1 I se establece una práctica ilícita al patrono donde se le impide:

Estimular o desalentar a los empleados a unirse a cualquier organización o a participar en las actividades de la misma mediante discriminación al emplear, despedir, conceder permanencia en el empleo o con relación a otros términos o condiciones de empleo (Ley 45, 1998 p. 18).

En este apartado se convierte en práctica ilícita, a favor de la unión y los trabajadores, cualquier discriminación en áreas que son esenciales al principio de mérito como son emplear, despedir y conceder permanencia. Esto incluye proveer derechos a candidatos al empleo que puedan ser discriminados por apoyar al sindicato. Esa disposición ayudará a las uniones a disminuir y combatir la discriminación política en las contrataciones llevadas a cabo en las agencias públicas del gobierno central. Esa será, además, una buena noticia para miles de trabajadores puertorriqueños que han sido aplastados por la burocracia reglamentaria existente y contra quienes se han cometido verdaderos “horrores administrativos” en forma de procedimientos lentos, amañados políticamente, abusivos y discriminatorios.

Por otro lado, en la sección 3, i de la parte dispositiva de la Ley, al definir las cláusulas no económicas siempre se incluyeron “las áreas esenciales al principio del mérito” entre las “áreas de negociación mandatoria que las partes deberán discutir durante el proceso conducente a un convenio colectivo”. (Ley 45, 1998 p. 4). ¿Cuál de las dos disposiciones era correcta? La Ley no era clara porque obliga la negociación en una parte y la prohíbe en otra. Por eso se enmendó la Ley. La última oración del último párrafo de la exposición de motivos es clara al afirmar que:

Esta Ley también está predicada en el principio de mérito de modo que el sistema de relaciones obrero patronales que se establezca responda a nuestra decisión de no discriminar por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas religiosas, ideas políticas, edad, condición de veterano, ni condición física o mental alguna. (Exposición de Motivos, Ley 45, 1998 p. 2)

Por otro lado, la declaración de política pública es igualmente esclarecedora. La organización de sindicatos de empleados del sector público y la negociación colectiva deberán orientarse

en armonía con el principio de mérito expresado en esta Ley. (Sección 2.2, Declaración de Política Pública, Ley 45, 1998 p. 3)

Resulta contradictorio que se propusiera, como política pública, armonizar el principio de mérito y la negociación colectiva y luego que se prohibiera negociar asuntos relacionados con los aspectos esenciales al mérito como son: reclutar, clasificar, seleccionar, ascender, trasladar y despedir al personal. ¿Cómo entender estos aspectos procesales sin considerar que son en esencia condiciones de empleo?

Es más contradictorio todavía cuando tomamos en consideración que el sistema de personal gubernamental definido en la Ley 5 de 1975 es perfectamente armonizable con el sistema de negociación colectiva. De hecho, ambos sistemas fueron diseñados para serlo. Lo único que faltaba era la aprobación de una ley que garantizara la negociación colectiva.

En la exposición de motivos de la Ley de Personal se describen cuatro elementos fundamentales del Sistema de Personal. El segundo de esos fundamentos dice y cito:

[...] se establece un Sistema de Personal compatible y armonizable con la negociación colectiva en la parte del sector público donde existe en la actualidad. También sería armonizable con la extensión del derecho a la negociación colectiva a todos los empleados públicos, si en el futuro se tomara esa determinación.

La tan mentada armonía de los dos sistemas es mucho más que ajustar el salario y los beneficios marginales de los trabajadores excluidos de la unidad apropiada de negociación en una agencia. La verdadera armonía se crea cuando la negociación se convierte en instrumento y es vehículo efectivo para fortalecer la objetividad de la aplicación de la Ley de Personal. Eso, mientras los sindicatos garantizan que los beneficios otorgados por el principio de mérito y sus áreas esenciales sean disfrutados por todos los trabajadores.

Una interpretación de la Ley 45 que tome en consideración estos asuntos tiene que llegar a la conclusión de que no hay forma en que se pueda evitar la armonía y eventual integración de los dos sistemas. Eso es tan evidente como el argumentar que las áreas esenciales al principio de mérito representan (a veces de forma

directa, otras de forma indirecta) condiciones de empleo y salario que este estatuto obliga a negociar.

“Los empleados disfrutarán del derecho a negociar con la agencia un convenio colectivo, a través de su representante exclusivo, en el que se discutan y acuerden disposiciones sobre salarios, beneficios marginales, términos y condiciones de empleo. La agencia viene obligada a negociar con el representante exclusivo las mencionadas disposiciones. (Ley 45, 1998, sección 5.1 p. 12)

En nuestro sistema de personal, transferir a un empleado afecta sus condiciones de empleo, al igual que cuando se otorga un ascenso generalmente se aumenta el salario. Ambas dimensiones son intrínsecas e inseparables.

El Sistema de Administración de Personal del ELA es dinámico. El mismo fue concebido y estructurado para garantizar la participación efectiva de los empleados. Eso es un mandato contenido en la política pública de la Ley de Personal desde 1975. La negociación colectiva es el instrumento ideal para salvaguardar ese objetivo.

La negociación posibilita y garantiza, como principio, la participación directa y efectiva de los trabajadores en la revisión de los reglamentos internos y defectuosos que caracterizan y rigen el régimen de personal en el sector público. En ese sentido, se le da cumplimiento a las cuestiones positivas de la reglamentación y las garantías que éstas representan para los trabajadores. La negociación no viene a obstruir sino a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Personal, en especial al principio de mérito. Cumplimiento que no pudieron ofrecer ni JASAP, ni la Junta de Apelaciones del Sistema de Educación Pública (JASEP) y que resulta imperativo para mejorar el ámbito de administración de personal en el sector público.

### **Las unidades apropiadas**

La aprobación de la Ley 45 de 1998 garantiza el derecho a todos los empleados públicos del gobierno central a que se definan “unidades de representación apropiadas” en sus respectivas agencias.

Esto permite que aquellas personas empleadas que quieran organizarse sindicalmente y negociar sus condiciones de empleo y salario puedan hacerlo de forma eficiente.

Las cuestiones relacionadas al quién negocia, para qué y con quién se negocian y por qué se negocia son medulares en la definición de las unidades apropiadas. Lo cierto es que la composición de la unidad apropiada, junto a otros aspectos, predeterminan los resultados de la campaña organizativa y la subsiguiente negociación.

Las unidades apropiadas no son una imposición caprichosa ni de los líderes obreros, ni de la Comisión de Relaciones Laborales, ni siquiera de las leyes laborales. Las unidades permiten agrupar a los trabajadores a partir de sus intereses y necesidades como grupo ocupacional (ej. maestros, conserjes, oficinistas, entre otros). De esta forma, se puede atender responsablemente los reclamos de los diversos grupos que componen las mismas unidades, tanto durante la negociación del convenio como al momento de su administración. Por otro lado, una definición adecuada de las unidades apropiadas simplifica la negociación colectiva de manera que todas las propuestas a ser negociadas sean del interés de todos los trabajadores.

Esa característica es central para que el sindicato pueda proveer una justa representación de todos sus miembros. La misma, parte del reconocimiento de que muchas de las preocupaciones de ciertos empleados no le afectan a los otros a la hora de negociar. Las unidades apropiadas, entonces, no se establecen para dividir a los trabajadores sino por el contrario- son una expresión del respeto a su diversidad.

En lo concreto, para poder ofrecer una mejor representación a los intereses de los unionados(as), en una agencia particular, podemos encontrar varias unidades que de forma separada o parcialmente integrada, están compuestas por profesionales, técnicos, personal secretarial, vigilantes, empleadas de comedores escolares, trabajadores diestros y no diestros, entre otros.

Lo importante, sin embargo, es concebir la definición de las unidades apropiadas como un proceso dinámico y a largo plazo donde las partes se conocen, se influyen mutuamente y aprenden a respetarse. La definición de las unidades es el principio del proceso de organización verdadera y no debe ser concebida como el fin

de la aparente “unidad” que las bonafides le ofrecían a los empleados públicos. Unidad aparente porque no era real y que puede, muy bien, ser militante pero no deja de ser minoritaria. Unidad que se conforma a partir de buenas intenciones pero que resulta ineficiente y limitada a la hora de organizar y negociar.

Los opositores a la campaña de sindicación de empleados públicos del gobierno central han estado argumentando que los sindicatos que están organizando a través de la Ley 45 de 1998 han traicionado los intereses de sus afiliados al proponer su agrupación en unidades apropiadas ante la Comisión de Relaciones Laborales del Sector Público para su certificación. Como alternativa proponen que es más favorable no dividir a los trabajadores y mantenerlos “unidos” y agrupados en una sola unidad apropiada por cada agencia.

Preguntamos: ¿Es más favorable para quién? Será favorable para el patrono o para el liderato político-sindical que quiere seguir controlando a perpetuidad algunas bonafides. Los trabajadores que aspiran a ser efectivos en la negociación colectiva jamás van a lograrlo a través de la conformación de una sola unidad en agencias grandes y complejas por estar agrupadas en Departamentos Sombrilla. Una sola unidad puede ser de utilidad para agencias pequeñas y con trabajadores dispersos.

¿Cómo se implantará la negociación entre los 8,000 miembros del Departamento de la Familia que incluye, por lo menos, unidades a ser conformadas por trabajadores diestros, no diestros, técnicos, personal de apoyo secretarial y varias docenas de profesionales? ¿Cómo seleccionar un comité negociador que sea representativo de todos los sectores? ¿Cómo se establecerán las prioridades de lo negociable? ¿Cómo evitar que la ocupación que agrupa la mayoría numérica de los miembros representados olvide a los sectores minoritarios? ¿Cómo evitar las consecuencias legales que acarrea la mala representación? Si esto es complejo en el Departamento de la Familia como lo será entre los 72,000 empleados de Educación.

La propuesta de una sola unidad es un mito irresponsable. En el gobierno central la mayoría de los trabajadores no están unidos y mucho menos organizados. De hecho, la minoría organizada está subdividida en múltiples asociaciones bonafides que están en

guerra o conviven en tensión. Esta situación confunde a los trabajadores y ha comprometido históricamente la fuerza del reclamo sindical en esas agencias, así como limita el poder de presión y negociación de las uniones.

### **Las prácticas ilícitas**

El poder de los gerentes públicos de tomar decisiones unilaterales ha sido una de las prácticas que ha caracterizado la gestión pública en Puerto Rico. Por años, los gerentes en el gobierno central han actuado con mano libre en lo que respecta a acciones administrativas y de personal. Por esa razón, los trabajadores han tenido muy poca participación en las decisiones que les afectan y no han podido influenciar las prioridades de acción definidas en sus agencias.

Por causas similares, la discriminación por razones políticas ha influenciado la contratación en el sector: a muchos empleados se les ha destituido de sus puestos y despojado de sus funciones sin razones válidas, se han impuesto horarios y transferencias de personal injustas y no se han concedido cientos de promociones y compensaciones justificadas.

Por otro lado, los reglamentos internos que deben controlar y desalentar esas malas prácticas de administración han sido, en la mayoría de los casos, instrumentos defectuosos que han funcionado siempre como referencias distantes de las leyes que aplican. Los mismos han sido confeccionados “a la medida” por la misma gerencia que constante y en ocasiones impunemente, viola la ley.

Para agravar la situación, las agencias de apelaciones creadas para fiscalizar la gestión pública han sido expresiones burocráticas e ineficientes. Su lentitud ha hecho causa común con verdaderos abusos y atropellos de los derechos de muchos empleados públicos. En términos estadísticos, el desempeño de estas agencias ha sido tan pobre que muchos trabajadores ni siquiera someten sus casos porque han perdido fe en los procedimientos administrativos.

Para atender esta situación, la Ley, 45 de 1998, establece once prácticas ilícitas al patrono. (Sección 9.1, p. 18) Estas prácticas son

acciones ilegales que ya no pueden llevar a cabo los patronos ni sus representantes. Cuando ocurren, los trabajadores pueden denunciarlas ante la Comisión de Relaciones Laborales en el Sector Público. Allí se emiten ordenes de “cese y desista” o se multa al patrono, dependiendo de la gravedad de la falta y el número de ocurrencias de la misma, hasta un máximo de \$10,000 por cada falta. (Sección 11.15 k p. 26)

En términos generales, las prácticas ilícitas tienen tres propósitos principales: (1) evitar que cualquiera de las partes en una controversia laboral, incluyendo las uniones, traten de impedir que los empleados se organicen y negocien colectivamente; (2) prohibir que se limiten cualquiera de los derechos que concede la Ley a los trabajadores; e (3) impedir que se entorpezcan cualesquiera de los procedimientos ahora reglamentados por la Ley.

Para muchos empleados públicos, la existencia de estas prohibiciones a los patronos funciona igual que un código anti-miedo que fortalece sus posibilidades de organizarse. En términos concretos, éstas le imponen a los patronos neutralidad durante las campañas de organización sindical y un código de conducta donde no se permite ni las amenazas, ni el discrimen o la persecución política antes, durante ni posterior a una campaña organizativa. También, radicar cargos por prácticas ilícitas son una alternativa a los posibles abusos de poder que puedan cometer los representantes de la gerencia que no quieren reconocer los derechos que la Ley le otorga a los trabajadores.

La Ley 45 señala ONCE prácticas ilícitas a los patronos. Las mismas se pueden dividir en cuatro grandes categorías (1) las que penalizan a los patronos que no respetan el derecho de sus empleados a organizarse y a negociar colectivamente; (2) las que protegen el convenio colectivo; (3) las que obligan al respeto de los procedimientos establecidos y (4) las que imponen neutralidad al patrono.

Entre las que penalizan a los patronos que persiguen a sus empleados por ejercer su derecho se encuentran:

- (1) intervenir, coartar o restringir a uno o más de sus empleados con relación a su decisión de ejercer los derechos reconocidos en la ley;

- (2) estimular o desalentar a los empleados a unirse a cualquier organización sindical o a participar en las actividades de la misma mediante discriminación al emplear, despedir, conceder permanencia en el empleo o con relación a otros términos o condiciones de trabajo;
- (3) despedir o discriminar en cualquier forma contra un empleado porque este haya formulado una querrela, dado información o prestado testimonio;
- (4) suspender los pagos por conceptos de seguros, planes médicos de los empleados y dependientes de éstos, mientras se esté negociando un nuevo convenio colectivo.

Esta categoría de práctica ilícita previene la persecución contra los activistas sindicales o remedia la misma. También, le otorga derechos y protege de que se discrimine contra los empleados en áreas esenciales al principio de mérito como son el emplear, despedir, otorgar permanencia y otros términos o condiciones de empleo.

La segunda categoría de práctica ilícita garantiza el respeto al proceso de negociación y a lo negociado. Entre éstas se encuentran: (5) el negarse a negociar de buena fe y (6) el violar los términos del convenio.

En la tercera categoría se salvaguarda el respeto a los procedimientos establecidos por la Ley, muy especialmente al relacionado a la obligatoriedad de respetar el procedimiento de quejas y agravios. Todos los empleados, irrespectivamente de su afiliación al sindicato tiene la obligación de utilizar el procedimiento negociado. Estas prácticas incluyen:

- (7) no aceptar o cumplir el laudo de un árbitro;
- (8) negarse a seguir y cumplir los procedimientos que establece la Ley cuando surge un estancamiento; y
- (9) negarse a someter las quejas, agravios y otras controversias a los procedimientos dispuestos.

Finalmente, la cuarta categoría le impone al patrono neutralidad. Es decir, el patrono no puede (10) dejar de mantener una actitud neutral antes y después de cualquier elección. Esto incluye

desde comentarios a uno o varios de sus empleados, hasta emitir cualquier documento expresando su posición sobre las elecciones. Esta neutralidad le impone al patrono permitir orientaciones en el lugar de trabajo y ofrecer acceso igual a todas las uniones interesadas en organizar. La gerencia pública tampoco puede (11) intervenir o participar en la formación, administración o el apoyo económico de una unión.

La posibilidad de radicar cargos por prácticas ilícitas es una forma nueva de poder en manos de los empleados públicos del gobierno central, tanto para defenderse de los abusos de sus patronos como para prevenir que cualquier unión que los represente trate de impedir que disfruten de los derechos y garantías que le concede la Ley 45 de 1998.

Este poder ayuda a balancear la relación contractual entre los patronos y los empleados de manera que estos últimos tengan alternativas justas, baratas y expeditas ante la posibilidad de ser afectados por decisiones unilaterales de sus patronos.

La experiencia de los empleados de las corporaciones públicas, cubiertos por la Ley 130 de 1945, en torno a radicar cargos por prácticas ilícitas ha sido positiva. Son las uniones y sus miembros los que radican la inmensa mayoría de los cargos contra sus patronos. Esto es así, porque en términos generales, son los patronos los que violan las prohibiciones que establecen las Leyes habilitadoras de relaciones laborales. Esta tendencia no será diferente bajo el nuevo sistema de relaciones laborales que crea la Ley 45 de 1998. Lo distinto, sin embargo, es que la Ley 45 permite a la Comisión multar a la parte que cometa una práctica ilícita. En ese sentido, los trabajadores no tendrán que esperar demasiado para que se haga justicia y tanto las uniones como los patronos aprenderán a respetar los acuerdos a los que se comprometan en el convenio colectivo.

### **El costo social de la ineficiencia**

El viejo sistema de relaciones laborales provisto por la Ley 134 de 1960 no contempló un sistema coherente de resolución de querellas. Al surgir controversias o querellas en el gobierno central se

utilizan Juntas de Apelaciones creadas por la Leyde Personal del Servicio Público, mejor conocida por la Ley Núm. 5 de 1975.

La Ley creó dos Juntas: una conocida por JASAP (Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal) y la otra como JASEP (Junta de Apelaciones del Sistema de Educación Pública). Ambos foros fueron creados para resolver problemas de personal en el servicio público no cubierto por la Ley 130 de 1945. La intención legislativa al crear las Juntas era “alcanzar el trato más justo y equitativo a todos los empleados públicos”. Este ideal no fue alcanzado. La justicia siempre ha sido muy lenta en nuestro sistema de personal.

Históricamente, las Juntas se han caracterizado por ser lentas, burocráticas y costosas para el erario público. También, estos foros siempre colocan a los empleados públicos a la defensiva apelando decisiones -por lo general- unilaterales de sus superiores.

Un análisis de las propias estadísticas de JASAP, en su informe anual de 1998, nos revela la lentitud de los procesos. De hecho, durante todo el año fiscal 1997-98, JASAP se mantuvo en violación de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (Ley 180, PAU) por no haber podido mantener un promedio general de tiempo de resolución de casos igual o menor a los seis (6) meses que requiere el estatuto.

En promedio y desde el 1ro de julio de 1996 al 30 de junio de 1997, la solución de casos sencillos atendidos por JASAP es decir, los que no han requerido la celebración de una vista pública se ha demorado unos catorce meses. Veamos. Los casos relacionados con horarios de trabajo toman un promedio de 15 meses; los de reposición o reinstalación unos 17 meses; las destituciones 11 meses; las habilitaciones más de 19 meses; y el despojo de funciones unos 8 meses.

En el mismo período, los casos donde ha sido necesaria la celebración de vistas públicas, el tiempo de solución promedio de los mismos ha aumentado a 20 meses. Eso significa, en concreto, que las controversias sobre horario de trabajo se atienden en aproximadamente 19 meses; un trabajador tiene que esperar 2 años para ser reinstalado en su trabajo; para reparar las destituciones unilaterales tarda 18 meses; las habilitaciones 23; y las cesantías 19.

También, se aumenta el tiempo de atender un despojo de funciones de 8 a 21 meses. Casos tan sencillos como diferenciales de sueldo toman 17 meses antes de ver su solución.

¿Qué justicia se protege con tal lentitud? ¿Cuánto le cuesta al servicio público tanta lentitud? ¿Qué impacto tiene en el ánimo y la motivación de los empleados esa tardanza? En los campos de Puerto Rico hay un dicho que dice “justicia tardía no es justicia”. Es evidente que la justicia está muy lejos del foro para resolver problemas de personal en el servicio público de Puerto Rico.

Esta realidad contradice el sentido del principio de salvaguardar el que “los más aptos” sean los contratados en el gobierno. ¿Es que acaso queremos contratar los más aptos para luego penalizarlos con estos procedimientos? ¿Cómo es posible aspirar a un clima de mayor armonía, satisfacción, productividad y eficiencia en el servicio público? Con estos procedimientos de resolución de querellas realmente no se puede.

Por otro lado, JASAP es un foro cada vez más burocrático que le cuesta mucho al pueblo de Puerto Rico. No hablo solamente de cuestiones económicas identificables y directas como: las horas de trabajo perdidas, las compensaciones por discriminación política pagadas en las cortes y los sueldos dejados de devengar. Me refiero también, al impacto negativo que tiene en el desempeño de los trabajadores la frustración y el desasosiego de sentir que uno se encuentra desamparado de justicia. Los procedimientos son tan humillantes que muchos empleados optan por retirar su caso antes de tener que esperar tanto tiempo sin tener una idea clara de dónde se encuentran los procedimientos.

Esa era la realidad para centenares de trabajadores. JASAP, en su mejor año, ha atendido más de un sesenta por ciento de los casos radicados. Eso quiere decir que cuatro de cada diez casos ni siquiera son analizados. De hecho, a partir del año fiscal 1995-96, ha comenzado a crecer sustancialmente el número de casos pendientes en la Junta y a decrecer el número de casos resueltos. Transcurridos los primeros siete meses del año fiscal 1997-98, y hasta el 28 de febrero de 1998, JASAP había resuelto solo 32.6% de los casos pendientes. Es decir, se habían resuelto 982 casos de un

total de 3,013 bajo consideración. Eso representó 341 casos menos que el año fiscal anterior. Esas estadísticas son un desastre.

La aprobación de la Ley 45 le provee una alternativa a los empleados públicos que opten por organizarse sindicalmente. La alternativa es poder negociar un procedimiento de quejas y agravios que mantenga la solución de querellas dentro de la agencia y en manos de los trabajadores siguiendo procedimientos informales y expeditos.

### **La modernidad necesaria en el servicio público**

La modernidad del servicio público es un reto permanente de la administración pública. La modernidad, en términos prácticos, lo que significa es lograr los ajustes necesarios para que el sector público pueda servir cada día mejor a los puertorriqueños.

La Ley 45 de 1998 fue aprobada para conceder el derecho a organizarse en sindicatos y a negociar colectivamente a los empleados del sector público en la mayoría de las agencias del gobierno central. La exposición de motivos de la Ley nos indica que su intención es corregir el hecho innegable de que, y citamos, “alrededor de 170,000 empleados del gobierno central no se les otorga ese derecho (refiriéndose al de negociar colectivamente) en la Constitución, ni por delegación estatutaria”. (Ley 45, 1998, p. 2).

La aprobación de la Ley inicia una nueva política pública laboral enmarcada en tres criterios esenciales: (1) mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos acomodando este renglón dentro de las realidades fiscales en que se desenvuelve el gobierno; (2) evitar interrupciones en los servicios públicos y (3) promover la productividad. La nueva política pública, además, mantiene como fundamento que el sistema de relaciones obrero patronales que se establezca debe responder y estar armonizado al principio de mérito y de no discrimen “por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas religiosas, ideas políticas, edad, condición de veterano, ni condición física o mental alguna”.

También, a que la negociación colectiva aliente y promueva la solución de disputas mediante mecanismos de quejas y arbitraje negociados entre las partes.

La política pública que se aprobó es el resultado de treinta años de argumentos, debates y prejuicios a favor y en contra del derecho a la sindicación de empleados públicos. Ese debate incluyó, como hemos señalado, 44 piezas legislativas, de las cuales 29 fueron proyectos de sindicación comprensivos. Es claro, y se desprende del texto de la ley, que la actual administración del gobierno de Puerto Rico ha apostado en la reglamentación de las relaciones laborales para normalizar prácticas sindicales y administrativas identificadas por el poder ejecutivo y el legislativo, como “confusas y desarticuladas”.

Esta normalización no es caprichosa y debe ser vista como parte importante de un proceso de modernización y reforma gubernamental más amplio y ambicioso que compromete sus posibilidades, si no garantiza, en primera instancia, una mejor redistribución salarial e impulsa la participación genuina de los empleados públicos del gobierno central en la transformación de sus condiciones de trabajo. Un escenario similar enfrentó el gobierno de Puerto Rico hace 50 años.

Desde la década del 40, ha sido parte del consenso social en nuestro país permitir que se organicen legalmente los trabajadores. Fue esta opción, en parte, lo que permitió al gobierno hacer los ajustes necesarios para concretizar la transformación de nuestro país de una sociedad rural a una industrializada. Ese grupo de obreros organizados fue esencial para levantar los cimientos de la infraestructura que hoy disfrutamos colectivamente y que es tarea de todos mejorar.

Más tarde, el gobierno optó por reconocer y elevar en el ámbito constitucional el derecho de sus empleados en las corporaciones públicas que funcionan como patronos privados, a organizarse para negociar colectivamente con una intención clara de aumentar la democracia, distribuir mejor el ingreso, solucionar controversias de forma civilizada y posibilitar la reforma gubernamental. En aquel momento, la intención era expandir los servicios básicos a la mayor parte de los ciudadanos. Eso lo logramos como pueblo.

La aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley 130) en 1945 fue la antesala a una reforma administrativa comprensiva del gobierno de la Isla. Esta quedó plasmada con la

aprobación de la Ley 140 del 28 de abril de 1949. En esta ley se autorizó la reorganización de los departamentos ejecutivos y las agencias del gobierno insular. Allí se conceptualizaron las agencias y corporaciones que iban a concretar la reforma. Así se institucionalizó la modernidad administrativa que ha sobrevivido hasta nuestros tiempos y que ahora enfrenta una nueva reforma.

La acción gubernamental de nuestros días propone crear una política de empleo público coherente, mejorar la infraestructura, reducir el tamaño y los gastos del gobierno, mejorar la calidad de los servicios, flexibilizar la reglamentación innecesaria y aumentar la productividad de los empleados. La sindicación de los empleados públicos es como fue hace 50 años, una de las dimensiones de esa reforma. No es la dimensión más importante, pero de ella depende que otras puedan implantarse.

En otras palabras, la organización de los empleados públicos en sindicatos debe ser vista como necesaria para hacer operativa la reforma gubernamental que proponen todas las administraciones gubernamentales. Por esa razón se aprobó la Ley. Una cosa es desarrollar los conceptos o legislar reformas, otra cosa es implantarlas. Como hemos visto, la historia nos ha demostrado que el apoyo de los trabajadores es neurálgico e indispensable para cualquier reforma.

Dentro de la nueva política pública laboral, el derecho a organizarse y la negociación colectiva se presenta como un antídoto a la confusión y desarticulación del sistema de relaciones laborales imperante. También, se convierten los convenios en instrumentos de política pública y se revisten de interés público para promover relaciones laborales positivas que ayuden a modernizar el gobierno central.

La práctica de la negociación colectiva ofrece una gran oportunidad a nuestro sector público del gobierno central de garantizar mecanismos de concertación que nos coloquen en el umbral de un nuevo pacto social en Puerto Rico que, sin dejar de apelar a la justicia, esté orientado a la necesidad de que todos aportemos para lograr nuestra mayor productividad como servidores públicos. La propuesta de la nueva política pública es sencilla: construir esta nueva etapa de la modernización del servicio público negociando colectivamente.

Visto en este contexto, la negociación colectiva se convierte en un principio gubernamental de modernidad sobre la base de la distribución del ingreso para asegurar un marco legal adecuado, justo y balanceado donde se puedan evitar o superar las controversias.

La modernidad a la que se debe aspirar en el servicio público son cosas sencillas pero con un profundo significado social. La esperanza de verdadera modernidad se fundamenta en el respeto de la dignidad de los servidores públicos, sean éstos supervisores o supervisados. En ese sentido, la modernidad no es otra cosa que posibilitar que los servidores públicos puedan dedicarse a sus labores sin ser presionados políticamente. La modernidad será real cuando ningún servidor público se sienta forzado a participar de actividades políticas, incluyendo cumpleaños de candidatos a puestos políticos, bingos o rifas, o hacer contribuciones económicas a partidos políticos para evitar ser perseguido en el trabajo. De igual forma, ésta seguirá siendo un ideal mientras los servidores públicos continúen empobreciéndose en su trabajo y mientras la antigüedad y el compromiso institucional no sean recompensados. Finalmente, difícilmente podremos evidenciar ser modernos cuando el trámite de una querrela tarda entre 15 y 24 meses.

La modernidad en la gestión del gobierno hay que construirla con paciencia, desarrollando consensos y coincidencias entre los diferentes sectores de interés en nuestra sociedad. Esa modernidad no se alcanza recortando presupuestos sino invirtiendo fondos. La negociación colectiva es una inversión que ha probado ser rentable a todos los países del mundo donde se ha implantado. En Puerto Rico este axioma no tiene que ser diferente.

