

EL ROL DE LOS SINDICATOS COMO FACILITADORES DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN PUERTO RICO*

*Ricardo Santos Ramos***

Buenos días a todos los trabajadores y trabajadoras presentes en esta actividad, convocada por la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nuestro agradecimiento a los y las organizadoras de este evento por la invitación que nos cursaran para poder discutir y compartir con ustedes nuestras preocupaciones en torno al rol que debe asumir, en Puerto Rico, un sindicato como facilitador de la productividad.

* Ponencia presentada en el Segundo Congreso Laboral de Puerto Rico, auspiciado por la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 19 de octubre de 2005.

** El autor es Presidente de la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER).

Hace algunos años, específicamente en enero de 1989, asistimos a un Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social en la República de Cuba. Como parte de las ponencias que allí se presentaron, hubo una suscrita por la Dra. Grestel Hernández Oliva, la cual se circuló bajo el temario sobre *Derecho de los trabajadores a participar en la dirección y toma de decisiones en la empresa* y que llevó por título “La participación de los Trabajadores en la Gestión de la Producción y los Servicios en la República de Cuba.” Por la pertinencia al tema de discusión que se nos ha asignado, reproducimos algunas de las observaciones de la Dra. Hernández Oliva:

La democracia laboral, ejercida en las diferentes formas de participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, indudablemente contribuye al mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la producción, la utilización racional de la mano de obra, de las materias primas, la introducción de nuevas técnicas, etc.

Desde el punto de vista individual, la participación en las decisiones tiende a favorecer el desarrollo de la personalidad humana. Todo trabajador, como ser humano, tiene derecho a realizarse. La participación en las decisiones estimula en los trabajadores el espíritu de iniciativa y el sentido de responsabilidad.

A su vez, la dirección empresarial cuenta con un excelente vehículo para aprovechar la experiencia concreta de los trabajadores y lograr una colaboración más estrecha en el proceso de gestión económica.

Los mecanismos institucionales para concretar esta participación dependen, por un lado, de las condiciones políticas económicas, sociales y culturales, y por otro, de los objetivos que se hayan fijado la legislación y las partes.

¿Cuáles son los antecedentes al amparo de los cuales debemos examinar el tema que nos ocupa en esta discusión?

La Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, 29 LPRA 61 y siguientes, estableció en Puerto Rico el derecho de los trabajadores(as) de las corporaciones públicas a organizarse entre sí; a escoger representantes de su elección; a negociar colectivamente con sus patronos sobre horas, salarios, términos y condiciones de empleo, y el derecho a realizar acciones concertadas que incluyen el derecho a la huelga y el piquete. En su declaración sobre Política Pública, esta ley dispuso, en su Artículo 1, Inciso (1), entre otras cosas pertinentes a nuestro tema de discusión, que era “necesidad fundamental del pueblo de Puerto Rico alcanzar el máximo desarrollo de su producción a fin de establecer los niveles más altos de vida posible para su población en continuo crecimiento.” La Ley también dispuso, en ese mismo inciso, que correspondía al Gobierno “la obligación” de tomar aquellas medidas que condujeran al desarrollo máximo de la producción, eliminar la amenaza que pudiera sobrevenir como resultado del incremento en la población vs la amenaza de que no se alcanzaran los niveles de producción requeridos para atender tal incremento poblacional y, finalmente, educar todos los componente de ese “pueblo” en vincular la necesidad de incrementar la producción hasta el máximo, acompañado ese esfuerzo del propósito de alcanzar una distribución, de manera equitativa, de ese incremento en la producción.

En el esfuerzo antes mencionado, donde se combina, de una parte, el compromiso con el incremento de la producción a cambio de pasos firmes en el proceso de distribuir con equidad el resultado de tal producción, se asignó, a la negociación colectiva, la función de ser el mecanismo mediante el cual se alcanzara tal política pública. La negociación colectiva, de acuerdo con el Inciso (3) de este artículo, debería ser el mecanismo a través del cual se fijaran los términos y condiciones de empleo; los convenios colectivos de acuerdo con el Inciso (5) serían los instrumentos para promover tal política pública y, como tales, estarían revestidos de interés público.

En el proceso constitucional desarrollado en Puerto Rico entre 1950-52 y que culmina en la aprobación de la Constitución

del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se incorpora, mediante el Artículo II, Sección 17, el derecho de los trabajadores(as) de las agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionaran como negocio privado, el derecho a la negociación colectiva. En ese proceso, sin embargo, tanto los trabajadores(as) del Gobierno Central, como aquellos de la Rama Legislativa o de la Rama Judicial, quedaron desprovistos de una inclusión directa dentro del reconocimiento que, como tal, ofrecía la Constitución en dicho Artículo II. Estos trabajadores(as), además, mediante el artículo 2 sobre "Definiciones" contenido en la Ley 130, previamente habían quedado expresamente excluidos de la definición de "patrono" bajo dicha Ley.

Al quedar los empleados públicos del Gobierno Central, la Rama Legislativa y la Rama Judicial, como también los empleados de los gobiernos municipales, de los derechos reconocidos bajo la Ley 130 y bajo la Constitución, el reclamo de estos tomó un giro dirigido a que se les reconociera el derecho de asociación y organización en sus respectivas dependencias de Gobierno. Así las cosas, mediante la Ley Núm. 134 del 19 de julio de 1960, los empleados del Gobierno Central vieron plasmado, parcialmente, su reclamo al permitirseles organizar las asociaciones *bona fide* de empleados públicos.

La Ley Núm. 134 fue el resultante histórico del P. del C. 561, sometido ante la consideración de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, el día 31 de mayo de 1960. El historial legislativo de dicho Proyecto refleja que tan sólo dos comisiones de la Cámara se expresaron en torno al contenido de tal Proyecto, a saber: la Comisión del Trabajo, presidida por el Hon. Armando Sánchez, y la Comisión de Elecciones y Personal, presidida por el Hon. Juan Meléndez Báez. El Informe de la Comisión del Trabajo, al consignar su endoso al Proyecto, manifestó lo siguiente:

Vuestra Comisión entiende que la aprobación de este proyecto se hace necesaria para *facilitar la existencia y el funcionamiento de las uniones de empleados del Gobierno desde el punto de vista económico*. Los empleados, de acuerdo con la Constitución del

Estado Libre Asociado de Puerto Rico se organizan y asocian libremente para procurar el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y promover legalmente su bienestar (énfasis suplido).

La Comisión de Elecciones y Personal de la Cámara de Representantes, sin embargo, en el Informe sometido consiguiendo su endoso, expresó lo siguiente:

La Comisión al endosar esta medida hace constar que al así hacerlo se entienda que dicha medida persigue el propósito de autorizar descuentos de cuotas para agrupaciones de servidores públicos y no para otorgar derechos adicionales.

La única intervención de contenido generada a lo largo del breve debate legislativo fue la de un legislador a los efectos de dejar establecido que la autorización para el descuento no interferiría con el derecho de los empleados a cotizar sus cuotas a la Asociación de Empleados del Gobierno. De este modo, hubo dos informes con dos visiones totalmente diferentes sobre el alcance que contenía los derechos que, en virtud de tal Ley, se reconocían a los empleados del Gobierno de Puerto Rico.

En su redacción, sin embargo, la Ley Núm. 134 expresa, en su Artículo 1, que su propósito es permitir la organización de agrupaciones *bona fide* de empleados públicos con el propósito o fin de “promover su progreso social y económico, el bienestar general de los empleados públicos, y fomentar y estimular una actitud liberal y progresista hacia la administración pública, y promover la eficiencia en los servicios públicos.”

Este tipo de redacción, que, de una parte, postula como finalidad en la organización de los trabajadores el “progreso social y económico” y el “bienestar de los empleados”, a la vez que postula el fomento de la eficiencia en los servicios públicos y una actitud “liberal y progresista hacia la administración pública”, dejó sin considerar, no obstante, el vehículo a ser utilizado por los trabajadores para alcanzar tales propósitos, como lo hizo en 1945 la Ley Núm. 130 al dotar a los empleados cubiertos del

mecanismo de la negociación colectiva y los convenios colectivos como instrumentos de paz industrial. Sin embargo, en ausencia de una prohibición expresa para que, mediante las agrupaciones *bona fide*, no se adelantaran los mecanismos de la negociación colectiva sobre condiciones de trabajo, llevó a múltiples organizaciones de empleados públicos creadas al amparo de esta Ley a perseguir y adelantar, mediante el nuevo tipo de organización alcanzada, tales metas y propósitos. Después de todo, no puede afirmarse que el único instrumento para alcanzar el mejoramiento de la producción o el mejoramiento económico de los trabajadores sean las iniciativas que, de tiempo en tiempo, adopte la Asamblea Legislativa o a título particular los jefes de agencias y departamentos. La organización de los trabajadores en sindicatos y otras instancias de lucha, históricamente hablando, ha precedido la aprobación de leyes con tal propósito.

Mediante la Ley Núm. 139 del 30 de junio de 1963, se dotó a los empleados de los municipios de un cuerpo legal similar a la Ley 134 para viabilizar así su derecho a organizarse en agrupaciones *bona fide* de empleados públicos. Al igual que sucedió con aquellos del Gobierno Central, los trabajadores(as) de los municipios vieron en esta Ley un instrumento útil para adelantar sus luchas por mejorar, mediante la negociación colectiva, sus términos y condiciones de empleo.

La Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998, conocida como Ley de Sindicación de Empleados Públicos, en su Exposición de Motivos indica que la negociación de “cartas contractuales” por parte de las organizaciones *bona fide* es ilegal. No obstante lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió en *Estado Libre Asociado de Puerto Rico v. La Asociación de Empleados de Obras Públicas Municipal, etc.*, 90 JTS 64 que, si bien un municipio no puede “negociar colectivamente con organizaciones obreras sobre los términos y condiciones de trabajo de sus empleados” y que, además, se prohíbe la organización de los empleados —en este caso empleados municipales— a través de uniones obreras, la negociación de “beneficios marginales” que buscan “promover el progreso social y económico de la asociación certificada como

bona fide... y las relaciones armónicas entre ésta y el municipio en pro del bienestar común” sí está autorizada. En tal sentido, la Opinión del Tribunal reconoce que los pagos que efectúe el municipio por tal concepto son pagos autorizados bajo la Ley Municipal. Tales acuerdos, como tales, son acuerdo válidos.

De la misma manera que en tal caso se legitimó, bajo la teoría de los contratos, que un gobierno municipal y una organización *bona fide* de empleados municipales pudieran llegar a acuerdos de tal naturaleza, acuerdos que muy bien pueden alcanzarse para beneficio de aquellos y aquellas que forman parte de una asociación *bona fide* de empleados públicos en el caso del Gobierno Central, en otras circunstancias podríamos señalar otros aspectos susceptibles de acuerdo entre organizaciones *bona fide* y las agencias del Gobierno. Entre este tipo de acuerdos se encuentran los mecanismos para el ajuste de controversias, comités de participación, comités conjuntos para la implantación y revisión de las medidas de seguridad y salud en los centros de trabajo, etc.

La Ley Núm. 45 antes mencionada, en su expresión de Política Pública, retoma el tema de la función del sindicato en los objetivos de productividad laboral. A tales fines, indica que la organización de los sindicatos debe orientarse por objetivos de productividad y de mejoramiento en los servicios al pueblo. Sin embargo, esta Ley establece el equiparamiento de la negociación colectiva con la “responsabilidad indelegable de servir al pueblo y el poder que da la ley en la determinación de los salarios, beneficios marginales y términos y condiciones de empleo” con la obligación de mantener los servicios públicos esenciales de manera ininterrumpida. Al así exigirlo, despoja, de paso, a los trabajadores del sector público del derecho absoluto a la huelga, indistintamente del hecho de si una actividad de naturaleza huelguista coloca o no en peligro algunos “servicios públicos esenciales” ofrecidos por una agencia. Tal redacción no es sino el prejuicio de aquellos que redactaron la misma. Para ellos, es como si toda actividad que pudiera ser interrumpida en el contexto de una actividad huelguista tuviera la connotación de ser una intervención con un servicio público esencial.

Nos parece, además, que el derecho a la huelga no camina de la mano con una baja productividad por parte del empleado. Las situaciones particulares de baja productividad en el Gobierno, en la mayoría de los casos, no está vinculada a la acción sindical. De hecho, existen al presente como existieron en el pasado, independientemente del hecho de si el trabajador concernido es o no un trabajador sindicalizado. Lo que corroe la productividad de los empleados en el Gobierno tiene su nombre, y no son las uniones, ni son los procesos de negociación colectiva, ni son las acciones concertadas de los trabajadores(as), ni mucho menos el ejercicio del derecho a la huelga.

Lo que ha destruido la vocación del servidor público en el Gobierno; lo que causa, en ocasiones, una baja productividad en algunos servidores públicos (porque tampoco es justo generalizar la expresión cuando sabemos de miles de trabajadores honestos y comprometidos con dar lo mejor de sí como servidores públicos), se llama “política partidista”, se llama acomodo y compadrazgo, se llama discriminación política. Es ahí donde reside el mal. La enfermedad no reside en la sábana: se encuentra en el enfermo.

Frente a la anterior realidad, sin embargo, se nos contesta con el discurso de que hay demasiados trabajadores en el Gobierno, lo que tiene como resultado una baja productividad. Sin embargo, los que así opinan no nos dicen cuántos de esos empleados son empleados que prestan sus servicios al pueblo en forma directa y cuántos de ellos son sencillamente supervisores, gerentes y ejecutivos que, a fin de cuentas, vienen a llenar una posición estrictamente política ante cada cambio de administración.

Se nos dice que debemos aspirar a ser servidores públicos de carrera, pero cada vez que se produce un cambio de mando en el gobierno, comienzan a llegar los “ungidos” del partido que ganó las elecciones a desplazar, a arrinconar y, en muchas ocasiones, a perseguir y hostigar a aquellos del partido que perdió las elecciones.

Se nos reclama y exige como empleados una mayor productividad en los servicios que prestamos al pueblo. Sin embargo, todos los días somos testigos de cómo se mal-utilizan los recursos

económicos del país, cómo algún corrupto o corrupta que sencillamente se apropió de fondos públicos se le trata con guante de seda por los tribunales, mientras a un trabajador, por sencillamente no haber cuadrado adecuadamente un estado financiero en su puesto de trabajo, o por tener alguna insuficiencia mínima en las operaciones fiscales que lleva a cabo, se le formulan cargos para destituirlo.

Se dice que el problema es que hay demasiados empleados en el Gobierno, que tenemos 80 empleados públicos por cada mil habitantes, que la mitad de los empleados del gobierno están de más. Basado en lo anterior, sin determinar cuáles son, en todo caso, aquellos o aquellas que están de más, deciden iniciar procesos de cesantías o reducción en la jornada de trabajo de miles de empleados públicos cuando el país, ni la economía en el sector privado, puede absorber esa fuerza de trabajo que estaría siendo desplazada. Si esa fuerza de trabajo está precisamente ahí, en el Gobierno, es porque, a falta de un plan de desarrollo económico nacional que permitiera emplear tales personas en el sector privado, el Estado recurrió, por décadas, a inflar el número de empleos necesarios en el Gobierno como medida de mitigación de una crisis social de proporciones mayores.

Se nos exige mayor productividad cuando no existe, en las agencias del Gobierno, una cultura de trabajo en la cual se provean espacios adecuados para que los trabajadores podamos aportar nuestras ideas para mejorar las cosas. Esta ausencia de espacios de discusión en los cuales tales aportaciones sean hechas se desplaza desde los niveles más altos de la gerencia hasta el nivel de nuestras propias unidades de trabajo. Se nos exige mayor participación en el proceso de proveer el servicio adecuado que el pueblo merece, mientras los estilos de supervisión que prevalecen en nuestras áreas de trabajo son de naturaleza impositiva, cuando todo señalamiento traído por el empleado como sugerencia o comentario se toma como una amenaza o un reto a la autoridad de los supervisores y del personal gerencial y ejecutivo. Actualmente, en las agencias del Gobierno se han abandonado, incluso, los incentivos espirituales y económicos a los trabajado-

res que se esfuerzan por una mejor calidad en los servicios que prestan, privilegiando, en tales situaciones, factores ajenos a la productividad. En tales casos, el criterio prevaleciente en tales reconocimientos e incentivos es, una vez más, la lealtad política que profese el empleado.

Se nos pide que el sindicato sea un facilitador en el desarrollo de la productividad de los empleados. A veces aceptamos ese reto y lo traducimos en propuestas concretas en la mesa de negociación. Sin embargo, cuando pedimos tal participación en la formulación de políticas que nos afectarán como empleados, el resultado, en muchos casos, es que se no se nos reconoce tal derecho a base de que se trata de prerrogativas patronales; o en casos como la Ley 45, se nos indica que se trata de áreas donde está prohibido a los sindicatos pretender negociar tales políticas. En otras ocasiones sencillamente se nos burla y se nos falta el respeto.

Existen también situaciones cuando, con gran dificultad, llegamos a un acuerdo luego de un arduo proceso en la mesa de negociación. Al otro día, sin embargo, comenzamos a experimentar el desarrollo de una política patronal dirigida a no cumplir los acuerdos alcanzados o, sencillamente, a revertirlos en las áreas de trabajo, aún por encima de la oposición de los delegados del sindicato.

El tipo de sociedad en que vivimos está cimentada en un régimen económico capitalista. En ella, el objetivo del capital es maximizar las ganancias producto del trabajo realizado por los trabajadores en el proceso productivo, mientras de la otra parte se encuentra el trabajador, enfrentado cada día a plantearse la necesidad de organizarse y luchar por lograr para sí mismo una participación mayor en aquello que produce. Dentro de tal contexto, es natural que el proceso productivo se vea como un enfrentamiento entre contrarios y no como un esfuerzo unitario en la consecución de un mismo objetivo.

En esta lucha, el Estado no es un sujeto neutral. El Estado no está al margen de tal realidad, mucho menos en cuanto el Estado es también patrono. Sin embargo, la función del Estado como

patrono no tiene necesariamente que ser la misma que exhiba el capital privado, independientemente de que esté llamado a cumplir su función desde el punto de vista de la preservación de los intereses de clase que representa.

El Estado puede asumir una función diferente: el Estado puede asumir una función reglamentadora del proceso productivo, de las formas y manifestaciones que el mismo asume y en la creación de aquellos espacios necesarios para que los trabajadores y sus instrumentos organizativos, al igual que los patronos, se desenvuelvan. Ese fue el objetivo perseguido en la promulgación de la Ley 130. Si esto ha sido así, ¿en dónde reside la razón para que, en un mismo país, se mantengan dos visiones diferentes en lo correspondiente al ámbito de la política pública laboral y en la visión del papel de los sindicatos en el desarrollo del proceso productivo? ¿Por qué, en la aprobación de la Ley 134 o de la Ley 139, no se tomó en consideración la extensión de los derechos y obligaciones previamente reconocidos a los trabajadores de las corporaciones públicas? ¿Por qué, si se interesaba extender a los empleados del Gobierno Central los derechos de sindicación, sencillamente no se procedió a enmendar la Ley 130 y a extenderles a éstos los mismos derechos que aparecen reconocidos en la Ley Núm. 130? Por qué el temor a la manera en que éstos fueran a ejercer los derechos que se le reconocieran, si ya desde la aprobación de la Ley Núm. 11 del 22 de mayo de 1965, la propia Legislatura, siguiendo el mandato constitucional que le faculta bajo el Artículo II, Sección 18, de la Constitución del ELA, aprobó una Ley para atender aquellas situaciones en que, producto del ejercicio de una unión del derecho a la huelga, se pusieran en peligro, producto de una grave emergencia, los servicios públicos esenciales a los que tiene derecho a recibir el pueblo de Puerto Rico.

Nos luce que la diferencia estriba en la formulación de la política laboral presente, basada en las políticas neoliberales y desreglamentadoras que postulan que el papel del Estado debe ser el de convertirse en un auxiliar del capital, limitando su intervención en la economía capitalista únicamente para facilitar la

acumulación privada y garantizar la estabilidad económica de tal sistema a como dé lugar. Frente a esta corriente, que no porque le haya precedido ha dejado de ser vigente, se plantea otra que es aquella que postula la función tutelar y ética del Estado, fundamentada dicha función en la justicia social, en fomentar el bienestar colectivo y la redistribución equitativa de la riqueza social producida. Por eso, frente a lo que representan los avances de las políticas neoliberales, que incluyen la privatización de los servicios públicos, los sindicatos, más allá de los aspectos sobre la productividad de sus afiliados, tienen la responsabilidad primaria de defender los derechos de sus matrículas y las conquistas históricas plasmadas en sus convenios colectivos, así como también, luchar frente a sus patronos y frente al Estado en aquellos casos en los cuales tales derechos sindicales son inexistentes, organizando a los trabajadores para acceder a los mismos.

Hace ya varias décadas, Don Vicente Géigel Polanco, Padre de la principal legislación social y protectora en Puerto Rico, al referirse a la definición de lo que él denominaba “legislación social”, se refería a ella como el “conjunto de leyes, instituciones, actividades, programas de gobierno y principios destinados a establecer un régimen de justicia social a través de la intervención del Estado en la economía nacional, del mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y de medidas para garantizar el disfrute de la libertad y el progreso general del pueblo.” Estos objetivos siguen siendo hoy tan vigentes como lo eran hace más de medio siglo, cuando se escribió esta cita. Es de tal manera y no otra, en la lucha cotidiana por alcanzar estos objetivos, como los sindicatos pueden ser hoy los facilitadores de una visión adecuada sobre la productividad. Alcanzar estos objetivos debe ser tarea de todos y todas las presentes en esta actividad.

Muchas gracias.