

2007

## Derechos mancos para manos obreras: Cómo el derecho laboral y la economía impactan la organización sindical en Puerto Rico

César F. Rosado Marzán, *Chicago-Kent College of Law*

# DERECHOS MANCOS PARA MANOS OBRERAS: CÓMO EL DERECHO LABORAL Y LA ECONOMÍA IMPACTAN LA ORGANIZACIÓN SINDICAL EN PUERTO RICO

César F. ROSADO MARZÁN\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Organización sindical desigual en Puerto Rico*. III. *El federalismo norteamericano en Puerto Rico*. IV. *Ley Taft-Hartley*. V. *Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico*. VI. *Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público*. VII. *Leyes 130 y 134*. VIII. *El impacto del derecho en los niveles de sindicación*. IX. *Otra teoría: la apertura económica inhibe la sindicación*. X. *Conclusión*.

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo nos vuelve a recordar el nefasto estado de las organizaciones sindicales del mundo por medio del caso de Puerto Rico, territorio no incorporado o, muchos dirían, “colonia” de Estados Unidos de América. En Puerto Rico, los sindicatos en el sector privado han hecho todo menos desaparecer, mientras en el sector público hay una densidad sindical significativa del 30%. Este artículo intenta explicar la disparidad entre los niveles sindicales del sector público y privado, por medio de un análisis de los derechos conferidos a los trabajadores por las leyes especiales que permiten la sindicación de empleados en los sectores público y privado de Puerto Rico. También, evalúa otra posible causa para esta disparidad: la apertura económica de Puerto Rico a los mercados internacionales.

El artículo describe y compara varias figuras jurídicas y doctrinas generales del derecho laboral de Puerto Rico aplicables a ambos sectores: las prácticas ilícitas, jurisdicción de las leyes conforme al federalismo norteamericano y la ley especial, unidad apropiada y la representación exclu-

\* Abogado asociado, Levy Ratner, PC, Nueva York.

siva. Luego, el artículo argumenta cómo diferencias entre estas figuras jurídicas y doctrinas aplicables a los sectores públicos y privado pueden explicar la diferencia en los niveles de sindicación. Concluye que el derecho laboral aplicable al sector público y privado es muy parecido en Puerto Rico, explicando poco sobre la disparidad entre los niveles de sindicación entre ambos sectores. La gran excepción entre las leyes aplicables a ambos sectores es que el derecho aplicable al sector privado permite que los patronos se opongan a las elecciones sindicales, mientras los patronos del sector público tienen que mantener una posición neutral ante ellas. La doctrina de neutralidad en el sector público puede, entonces, explicar parte de la disparidad, pero no completamente, ya que, como también describe este artículo, la obligación de neutralidad conferida bajo la Ley 45 a las agencias de gobierno fue aprobada en 1998, y no ha habido mayores incrementos en los niveles sindicales del sector público desde esa fecha.

Debido a que la explicación puramente jurídica no parece ser totalmente persuasiva, este artículo también evalúa una causa *económica* como explicación importante de la desorganización obrera del sector privado de Puerto Rico —la apertura de Puerto Rico a los mercados internacionales—. Detallo cómo la apertura económica se recrudeció en Puerto Rico en los años setenta, década cuando comenzaron a caer vertiginosamente los niveles de sindicación en Puerto Rico, sobre todo en lo que era un bastión del sindicalismo, el sector de la manufactura. Por ende, el artículo concluye que un derecho laboral manco, con un alcance meramente nacional en una economía internacionalizada, como es la de Puerto Rico, parece ser el verdadero escollo para reconocerle derechos de organización a la clase obrera de Puerto Rico.

## II. ORGANIZACIÓN SINDICAL DESIGUAL EN PUERTO RICO

Aunque la mayoría de los trabajadores en Puerto Rico trabajan en el sector privado, sector cubierto principalmente por la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo de los Estados Unidos, conocida como la Ley Taft-Hartley, la mayoría de los trabajadores organizados están bajo la jurisdicción de las leyes laborales relacionadas al sector público: Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley 130), Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público (Ley 45) y leyes 134 y 139.

Como muestra la tabla 1, en 2002 aproximadamente el 4% de la fuerza trabajadora de Puerto Rico pertenecía al sector de transportación, comunicaciones y utilidades, sector que es mayoritariamente compuesto por patronos del sector público. También, vemos que el 26.12% de la fuerza trabajadora estaba empleada en el sector de la administración pública, el cual es, en su totalidad, un sector compuesto por agencias del gobierno. Esto quiere decir que aproximadamente un 30% de la fuerza trabajadora de Puerto Rico se concentraba en el sector público. El otro 70% estaba empleado por el sector privado.

Tabla 1

*Composición del mercado laboral de Puerto Rico por sector industrial en el año 2002*

	%
Agricultura	0.13
Construcción	6.14
Minería	0.19
Manufactura	12.18
Comercio	21.44
Finanzas, seguros y bienes raíces	4
Transportación, comunicación y utilidades	4
Servicios	24.07
Administración publica**	26.12

\*\* Indica patronos, mayoritariamente del sector público. La suma de los por cientos no equivale al 100% debido a que se redondearon las cifras.

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. Informe de Unionados (2002).

Sin embargo, como vemos en la tabla 2, había un total de 140,000 miembros de organizaciones obreras en Puerto Rico en 2002. De estos 140,000 miembros de organizaciones obreras sólo 27,000, o el 19%, eran miembros de sindicatos del sector privado, mientras 112,000, o casi el 81%, eran miembros de uniones en el sector público. Esto quiere decir que la mayoría de los trabajadores en Puerto Rico que son miembros de organizaciones obreras están bajo la jurisdicción de las leyes pertenecientes al sector público: Ley 45, Ley 130 y leyes 134 y 139.

Tabla 2  
*Personas en una organización por clase de trabajador*

	<i>Total (miles)</i>	<i>%</i>
Total	140	
Privado	27	19%
Público	112	80%

*Fuente:* Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. Informe de Unionados (2002).

¿Por qué existe tal desigualdad en los niveles de sindicación? ¿Será que las leyes que protegen los derechos de sindicación en Puerto Rico son más fuertes en el sector público que en el privado? Veamos.

### III. EL FEDERALISMO NORTEAMERICANO EN PUERTO RICO

Para entender el derecho laboral de Puerto Rico, es importante entender primero el marco legal general de lo que se conoce como el Estado Libre Asociado (ELA) de Puerto Rico. El derecho laboral del ELA de Puerto Rico es uno que descansa sobre los pilares del derecho laboral de Estados Unidos. Esto no nos debe sorprender, ya que Puerto Rico es un territorio “no incorporado” a Estados Unidos.<sup>1</sup> Como tal, está sujeto a los poderes plenarios del Congreso de Estados Unidos, aplicándole así todas las leyes federales que no son “localmente inaplicables, según establece la Ley de Relaciones Federales para Puerto Rico”.<sup>2</sup> Por esta razón, Puerto

<sup>1</sup> Según la Constitución de los Estados Unidos en su artículo IV, sección 2, los Estados Unidos pueden retener territorios y el Congreso federal tiene el poder de legislar todas las “reglas y regulaciones” pertinentes para dicho territorio. En adición, bajo la doctrina de incorporación de los Estados Unidos, creada por jurisprudencia federal a principios del siglo XX, se dividen los territorios en aquellos que son “incorporados” y los “no incorporados”. El caso más importante de estos es *Downes vs. Bidwell*, 182 US 24 (1901), en donde se definen como incorporados aquellos territorios que los Estados Unidos tiene intención de anexar como estados de su federación, y los “no incorporados”, en donde no existe dicha intención. Downes decidió que Puerto Rico era uno de dichos territorios “no incorporados”. Hasta el presente, más de cien años después, Puerto Rico permanece bajo esta categoría del derecho: constitucional norteamericano, sometido a los poderes plenarios del Congreso norteamericano.

<sup>2</sup> La Constitución de los Estados Unidos tiene básicamente tres maneras de entender las relaciones entre alguna entidad política y los Estados Unidos de América. Primero, se

Rico está sujeto al ordenamiento federal laboral creado bajo la Ley Taft-Hartley. Sin embargo, igual que los estados federados de la unión norteamericana, Puerto Rico puede legislar sobre las relaciones laborales en aquellas áreas en donde la Ley Taft-Hartley no tiene jurisdicción. Estas áreas son aquellas en donde los patronos no están vinculados al llamado

relaciona con otros países independientes, relación que se rige por la cláusula de hacer tratados con países extranjeros. Segundo, se puede relacionar con entidades que son Estados federados de la unión americana, bajo la enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos. Éstos son los cincuenta estados con representación en el Congreso norteamericano y con derecho a elegir al presidente de los Estados Unidos. Tercero, se puede relacionar con sus territorios, los cuales están regidos por los poderes plenarios del Congreso norteamericano, según la cláusula territorial de los Estados Unidos.

Luego, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos dividió los territorios en dos tipos. Primero están los territorios incorporados, éstos son los territorios que Estados Unidos tiene intención de anexar como Estados federados. Por otro lado, están los territorios no incorporados, territorios que los Estados Unidos no tiene intención de convertirlos en Estados de la unión. Puerto Rico es uno de estos territorios "no incorporados".

Hasta 1952, el Congreso de los Estados Unidos legislaba leyes orgánicas para Puerto Rico por medio de sus poderes plenarios. Sin embargo, en 1952 Puerto Rico pudo obtener ciertos poderes de autogobierno por medio de la creación del Estado Libre Asociado (ELA). El ELA se creó luego de un proceso en donde, primero, el Congreso de los Estados Unidos, facultado bajo sus poderes plenarios sobre Puerto Rico, aprobó la llamada Ley 600 de 1950, en donde permitió que los puertorriqueños organizaran su propio gobierno, "de tipo republicano", con una carta de derechos. La Ley 600 facultó una asamblea constituyente para crear dicha Constitución. El texto de dicha Constitución tenía que ser conforme con la Constitución de los Estados Unidos. La Ley 600 también ordenaba a otras leyes orgánicas creadas previamente para Puerto Rico, la Ley Foraker de 1902 y la Ley Jones de 1916, las cuales incluyeron a Puerto Rico dentro del sistema de tarifas de los Estados Unidos, extendieron ciudadanía norteamericana a los puertorriqueños, entre otros asuntos, las cuales permanecieron en vigor reconociendo esas disposiciones restantes, como la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico.

Luego de pasada la Ley 600, la legislatura de Puerto Rico permitió que los electores votasen por miembros de la asamblea constituyente para que crearan una Constitución para Puerto Rico. La Constitución fue creada por la asamblea. Luego fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, pero no antes de sufrir algunas enmiendas. Luego los electores puertorriqueños votaron en un referéndum para aprobar la Constitución. Después de aprobarla contundentemente, la Constitución entró en efecto el 25 de julio de 1952.

Finalmente, es importante saber que Puerto Rico fue eliminado de la lista de colonias de las Naciones Unidas luego de establecido el ELA. El gobierno de Puerto Rico lo exigió, algo que los Estados Unidos deseaba, ya que resultaba bochornoso que el campeón de la democracia durante la Guerra Fria tuviese una colonia. Sin embargo, hoy día se reconoce por los académicos legales más importantes de Puerto Rico, que éste país es una colonia de los Estados Unidos, incluyendo el ex juez presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico, José Trías Monge, uno de los miembros de la Asamblea Constituyente que creó la

“comercio interestatal”<sup>3</sup> o que no caen bajo la jurisdicción de la Ley Taft-Hartley, según establece. En la práctica, el área en donde no aplica la Ley Taft-Hartley es principalmente en el sector público de Puerto Rico, en donde aplican la Ley 130, la Ley 45 y las leyes 134 y 139.

#### IV. LEY TAFT-HARTLEY

La Ley Taft-Hartley<sup>4</sup> es la ley federal que le confiere derechos a los trabajadores para su autoorganización, acción concertada y negociar colectivamente con su patrono. También, les confiere derechos a los trabajadores a no tomar parte en acciones concertadas o a que no los obliguen a ser parte de una organización sindical. Así establece la sección 7 de dicha ley:

Los empleados tendrán el derecho a la autoorganización, a formar, entrar, o asistir a organizaciones laborales, a negociar colectivamente por medio de representantes que ellos escojan, y ocuparse en otras actividades concertadas con el propósito de la negociación colectiva u otra ayuda mutua y de protección, y también deben tener el derecho a abstenerse de algunas o todas las actividades de una organización laboral como condición de empleo...<sup>5</sup>

Constitución de Puerto Rico. Véase Trías Monge, José, *Puerto Rico: Trials of the Oldest Colony in the World*, 1997. El movimiento independentista y el movimiento estadista (que Puerto Rico sea un Estado federado de Estados Unidos) también declaran que Puerto Rico es una colonia de los Estados Unidos.

<sup>3</sup> Según el artículo 10., sección 8 de la Constitución de los Estados Unidos, el Congreso norteamericano está facultado para regular el comercio entre los Estados Unidos y los países extranjeros, entre los diferentes Estados y con las tribus indias. A esta cláusula se le reconoce como la cláusula de “comercio interestatal”. Jurídicamente, esto ha llegado a significar que el Congreso puede regular cualquier actividad económica que tenga algún impacto sustancial al comercio interestatal. Véase *U.S. vs. Morrison*, 529 US 598 (2001).

<sup>4</sup> 29 U.S.C. § 151 *et seq.*

<sup>5</sup> La versión original del estatuto en inglés dice: *Employees shall have the right to self-organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection, and shall also have the right to refrain from any or all such activities except to the extent that such right may be affected by an agreement requiring membership in a labor organization as a condition of employment as authorized in section 8(a)(3).*

## 1. *Prácticas ilícitas*

Para proteger los derechos creador por la sección 7, descrita anteriormente, la Ley Taft-Hartley faculta a una Junta Nacional de Relaciones del Trabajo (Junta Nacional) y a una agencia administrativa a velar por los derechos inscritos en ésta.<sup>6</sup> La ley establece "prácticas ilícitas" del trabajo, las cuales incluyen: discriminar en contra de un trabajador por tomar parte en acciones concertadas o intentar ser parte de un sindicato; obligar a un empleado a formar parte de un sindicato; no negociar en buena fe con el sindicato, entre otras prácticas ilícitas relacionadas.<sup>7</sup> La Junta Nacional tiene la facultad de recibir querellas de los trabajadores, investigarlas, y ordenar a los patronos a que cesen y desistan de tales prácticas, ordenar a que se reinstale a algún obrero despedido por razones ilícitas, y que se le pague por salarios no devengados por dicho despido ilegal.<sup>8</sup>

La Ley Taft-Hartley también confiere prácticas ilícitas del trabajo a los sindicatos, las cuales incluyen: obligar a los trabajadores a formar parte del sindicato; no negociar en buena fe con el patrono; tomar parte en piquetes no sancionados por la ley, entre otras prácticas ilícitas relacionadas.<sup>9</sup> Igual que las prácticas ilícitas de los patronos, la Junta Nacional puede investigar y adjudicar dichas prácticas ilícitas de los sindicatos.<sup>10</sup>

## 2. *Jurisdicción*

La Ley Taft-Hartley aplica a todos aquellos patronos que están envueltos en el comercio interestatal y que generan ganancias brutas que exceden ciertos límites inscritos en la ley. Sin embargo, hay un listado de exclusiones, entre ellas: instrumentalidades gubernamentales o subdivisiones del Estado y patronos en la fase agrícola de la industria agrícola. La ley también excluye a empleados agrícolas, domésticos, empleados de cónyuges o padres, contratistas independientes, supervisores, y empleados cubiertos por la Ley Nacional de los Ferrocarriles (*National Railway Act*).<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 29 U.S.C. § 153 *et seq.*

<sup>7</sup> 29 U.S.C. § 158 (a) *et seq.*

<sup>8</sup> 29 U.S.C. § 160-161 *et seq.*

<sup>9</sup> 29 U.S.C. § 158 (b) *et seq.*

<sup>10</sup> 29 U.S.C. § 160-161 *et seq.*

<sup>11</sup> 45 U.S.C. § 151.

### 3. Unidad apropiada y representación exclusiva

Los trabajadores y/o sus representantes tienen que hacer una “muestra de interés” (*show of interest*) ante la Junta Nacional para poder exigir elecciones sindicales, las cuales tienen que ganar por mayoría para que la Junta Nacional administre elecciones sindicales. Una muestra de interés se hace cuando se muestran firmas de por lo menos una tercera parte de los trabajadores que se quieren incluir en la “unidad apropiada”.

La unidad apropiada es el cuerpo de dos o más trabajadores que comparten una “comunidad de intereses” y que se pueden agrupar razonablemente para efectos de la negociación colectiva.<sup>12</sup> La figura jurídica de unidad apropiada es norteamericana y tienen origen en la cláusula 9(a) de la Ley Taft-Hartley, la cual establece que:

Representantes, designados o selecciones para propósitos de la negociación colectiva por una mayoría de los empleados de una unidad apropiada para tales propósitos, serán el representante exclusivo de todos los empleados en tal unidad para los propósitos de la negociación colectiva relacionado a su paga, salarios, horas de empleo y otros términos y condiciones de empleo.<sup>13</sup>

La idea detrás de la figura jurídica de la unidad apropiada es que los trabajadores no se agrupen de una manera que le entorpezca al patrono su organización de producción existente. Para esto, la Junta Nacional considera varios asuntos.

Entre los asuntos que considera está, primero, la localización física de la producción. Esto quiere decir que si un patrono tiene varias localidades en donde se lleva a cabo la producción, y éstas están lejos una de otra, una unidad apropiada podría ser una sola de esas varias localidades. Por el otro lado, si la distancia entre los diferentes lugares de producción queda más cercana, la unidad apropiada puede que requiera la inclusión de todos estos lugares en una sola unidad apropiada.

<sup>12</sup> Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, [http://www.nlr.gov/nlr/shared\\_files/brochures/engrep.asp](http://www.nlr.gov/nlr/shared_files/brochures/engrep.asp), última visita 13 de febrero de 2006.

<sup>13</sup> El texto original dice: “*Representatives, designated or selected for purposes of collective bargaining by a majority of employees in a unit appropriate for such purposes, shall be the exclusive representative of all employees in such unit for the purposes of collective bargaining in respect of pay, wages, hours of employment and other terms and conditions of employment*”. 29 USC 159(a).

La Junta Nacional también considera las destrezas de los diferentes trabajadores en la unidad apropiada. Usualmente se refiere a trabajadores diestros *versus* aquéllos que hacen labores rutinarias. Según la clásica decisión *Globe Machine and Stamping*<sup>14</sup> de la Junta Nacional, los trabajadores diestros tienen el derecho de estar en una unidad apropiada diferente a la que pertenecen trabajadores que hacen tareas meramente rutinarias y no diestras.

La Junta Nacional también considera el grado de integración administrativa y de propiedad del patrono. Considera si las facilidades en la presunta unidad apropiada se poseen comúnmente; si el cese de operaciones en una de las facilidades puede tener un impacto en el resto de las facilidades; si existe un centro administrativo de operaciones; si las condiciones de empleo en todas las facilidades son uniformes, y si los empleados de dichas facilidades son generalmente intercambiados de una facilidad a otra. Si alguna de estas consideraciones es afirmativa, la Junta Nacional favorecerá a una unidad apropiada que contenga todas las facilidades en cuestión. En otras palabras, los trabajadores tendrán que hacer una muestra de interés y ganar las elecciones en todos los diversos puntos y localidades de producción contenidas en tal unidad apropiada.

La Junta Nacional también considera el historial de la negociación colectiva del patrono. O sea, si el patrono tiene un historial de negociación colectiva con cierta unidad apropiada, la Junta Nacional puede tomar ese historial de negociaciones como evidencia de unidad apropiada. Finalmente, la Junta Nacional considera la extensión de la organización de los empleados. Esto significa que si los empedados de un patrono tienen un historial de organización específico, este historial de extensión organizativa se toma en consideración por la Junta Nacional para entender si hay o no una comunidad de intereses.

Como podemos ver, estas consideraciones sobre una posible "comunidad de intereses" que establezca la existencia de una "unidad apropiada" intentan balancear los derechos de organización sindical con la organización de producción imperante de los patronos. Puesto de manera más crítica, según un veterano abogado laboral de Puerto Rico, la unidad apropiada es "un embeleco patronal cuyo único objetivo es dividir a los trabajadores desde un punto de vista de clase, de manera que nunca articulen un frente común y único ante sus patronos".<sup>15</sup>

<sup>14</sup> 3 NLRB 294 (1937).

<sup>15</sup> Comunicación personal con Alejandro Rivas Torres el 19 de febrero de 2006.

Una vez que la Junta Nacional considera que hay una muestra de interés y que la unidad apropiada es legítima al haber una comunidad de intereses, la Junta Nacional administra elecciones sindicales para los trabajadores de la unidad apropiada. Los resultados son oficializados por la Junta Nacional. Si el sindicato sale triunfante por medio de un voto de mayoría, la Junta Nacional certifica al sindicato como el "representante exclusivo" de los trabajadores de esa unidad apropiada. Al ser representante exclusivo, el patrono no puede negociar con ningún otro representante sindical, agrupación de obreros o con los obreros individuales.<sup>16</sup> No existen derechos para uniones minoritarias, o de representación sindical proporcional bajo la Ley Taft-Hartley, característica única del derecho laboral norteamericano<sup>17</sup> que Puerto Rico ha adoptado por vía federal, y local también, como veremos más adelante.

#### V. LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO

La Ley 130 reconoce los derechos de autoorganización de los trabajadores bajo su jurisdicción. El artículo 4o. de la Ley 130 estipula que:

Los empleados tienen derechos, entre otros, a organizarse entre sí, a constituir, afiliarse o ayudar a organizaciones obreras; negociar colectivamente a través de representantes por ellos seleccionados, y a dedicarse a actividades concertadas con el propósito de negociar colectivamente, u otro fin de ayuda o protección mutua.<sup>18</sup>

Nótese que este artículo 4o. de la Ley 130 se parece mucho a la sección 7 de la Ley Taft-Hartley, citada previamente.

Sin embargo, similarmente a la Ley Taft-Hartley, la Ley 130 excluye supervisores, ejecutivos, empleados de padres o cónyuges y empleados domésticos.<sup>19</sup> En una decisión de la Junta de Puerto Rico, ésta también decidió que se excluirían empleados confidenciales del gobierno.<sup>20</sup> Tam-

<sup>16</sup> 29 USC § 159 (a).

<sup>17</sup> Véase Summers, Clyde, "Exclusive Representation: A Comparative Inquiry Into a «Unique» American Principle", *20 Comparative Law and Policy Journal* 47; en donde el profesor Summers describe la historia y doctrina detrás del principio americano de la representación exclusiva, el cual veda derechos a la representación de obreros por sindicatos minoritarios.

<sup>18</sup> 29 LPRA Sec. 65.

<sup>19</sup> 29 LPRA § 63.

<sup>20</sup> *Fábrica de Muebles Dimas*, 2 DJRT 820 (1955).

bién excluye empleados gerenciales, de acuerdo a una norma que adopta casi palabra por palabra la norma federal.<sup>21</sup>

### 1. *Prácticas ilícitas*

Igual que la Ley Taft-Hartley, la Ley 130 establece prácticas ilícitas que pueden cometer los patronos. Éstas son: violar los derechos consagrados en el artículo 4o., descrito anteriormente; intentar controlar un sindicato obrero; discriminar en contra de miembros de un sindicato; rehusarse a negociar colectivamente con el sindicato; negociar con un sindicato que no represente una mayoría de los trabajadores de la unidad apropiada; *violar los términos de un convenio colectivo, incluyendo un acuerdo en donde se comprometa a aceptar un laudo de arbitraje y dejar de mantener una actitud neutral antes o durante cualquier elección sindical.*<sup>22</sup>

Como podemos ver, la Ley 130 contiene prácticas ilícitas del trabajo parecidas a las establecidas en la Ley Taft-Hartley. Igual que la Ley Taft-Hartley, también, como podemos ver, la Ley 130 protege el derecho de los sindicatos a ser "representantes exclusivos".<sup>23</sup> Sin embargo, la Ley 130 protege más a los sindicatos que la Ley Taft-Hartley, pues tiene dos prácticas ilícitas en contra de los patronos que no contiene la Ley Taft-Hartley. Primero, bajo la Ley 130, el patrono comete una práctica ilícita si no mantiene una actitud neutral durante el proceso de elecciones sindicales, mientras la Ley Taft-Hartley permite que el patrono se oponga al sindicato durante las elecciones sindicales. Esta es una gran diferencia entre los estatutos, ya que los estudiosos del sindicalismo norteamericano le han asignado culpa a la oposición patronal para los bajos niveles sindicales en Estados Unidos.<sup>24</sup> Segundo, bajo la Ley 130, es una

<sup>21</sup> *AFF y Brotherhood of Railway and Airline Clerks*, D-465 (1968).

<sup>22</sup> 29 LPRA § 69.

<sup>23</sup> Véase también, 29 LPRA § 66(1).

<sup>24</sup> Véase Weiler, Paul C., "Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization Under the NLRA", 96 *Harvard Law Review* 1769, 1983; Weiler, Paul, "Striking a Balance: Freedom to Contract and the Prospective on Union Representation", 98 *Harvard Law Review* 351, 1984. Véase también Lalonde, Robert J. y Bernard, Meltzer, "Hard Times for Unions: Another Look at Employer Illegalsities", 58 *University of Chicago Law Review* 953, 1991 (argumentan que los mercados abiertos tienen más que ver con la desorganización obrera que las prácticas ilícitas). Véase también sobre ese punto Leo Troy, Will, "A More Interventionist NLRA Revive Organized Labor?", 13

práctica ilícita si se violan los términos del convenio colectivo. No existe similar práctica ilícita bajo la Ley Taft-Hartley.

Diferente a la Ley Taft-Hartley, la Ley 130 sólo reconoce dos prácticas ilícitas que pueden cometer uniones. La primera es que la unión viole el convenio colectivo, incluyendo un acuerdo en donde se comprometa a aceptar un laudo de arbitraje. La segunda es que expulse o suspenda injustificadamente a un miembro de la unión, a un empleado en la unidad apropiada cuando exista un acuerdo de afiliación total, o de mantenimiento de matrícula del sindicato.<sup>25</sup> No existen, entonces, las prácticas ilícitas en contra de los sindicatos que existen bajo la Ley Taft-Hartley, pues la Ley Taft-Hartley incluye como prácticas ilícitas que un sindicato obligue a los trabajadores a formar parte del sindicato, no negocie en buena fe con el patrono, o tome parte en piquetes no sancionados por la ley.

## 2. *Jurisdicción*

Esta ley cubre a todos los empleados de las empresas gubernamentales, o aquellas dependencias o subdivisiones del Estado de Puerto Rico que funcionan como negocios privados y generan sus propios fondos y ganancias.<sup>26</sup> También cubre a los patronos de la fase agrícola de la industria agrícola y patronos dentro de la definición del comercio interestatal, pero que caen fuera de los parámetros jurisdiccionales de la Ley Taft-Hartley por no generar suficientes ganancias brutas que llenen los requisitos de dicha ley. La Ley 130 también cubre a aquellos patronos en donde la Ley Taft-Hartley renuncia a su jurisdicción.

## 3. *Unidad apropiada y representación exclusiva*

La Ley 130 requiere, como la Ley Taft-Hartley, que haya una unidad apropiada para la negociación colectiva. La Ley 130, sin embargo, no menciona la necesidad de establecer una "comunidad de interés" para sustentar la existencia de unidad apropiada. Ésta sólo menciona que:

*Harvard Journal of Law and Public Policy* 583, 1990; y Leo Troy, "Market Forces and Union Decline: A Response to Paul Weiler", 58 *University of Chicago Law Review* 681, 1992.

<sup>25</sup> 29 LPRA § 69 (2).

<sup>26</sup> 29 LPRA § 63 *et seq.*

A fin de asegurar a los empleados el *pleno disfrute de sus derechos* a organizarse entre sí, a negociar colectivamente, y llevar a cabo los demás propósitos de este subcapítulo, la Junta decidirá en cada caso la unidad apropiada a los fines de la negociación colectiva.<sup>27</sup>

En otras palabras, la Ley 130 sólo establece que la unidad apropiada debe ser apta para que los trabajadores puedan gozar de *sus* derechos.

Sin embargo, la Junta Nacional de Puerto Rico ha adoptado consideraciones parecidas a las de la Junta Nacional y a las del derecho laboral norteamericano para entender si hay o no una comunidad de intereses, entre ellas: el grado de organización de los empleados; el historial de negociación colectiva; categoría de los empleados envueltos; términos y condiciones de los trabajadores, y la política laboral patronal referente a lo laboral.<sup>28</sup> De esta manera, la Junta Nacional ha acercado el concepto de unidad apropiada de la Ley 130 con la de la Ley Taft-Hartley.

## VI. LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO PARA EL SERVICIO PÚBLICO

La Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público, conocida como Ley 45, se aprobó recientemente en 1998 para darle el derecho a la negociación colectiva a los trabajadores de las agencias "tradicionales" del gobierno de Puerto Rico, o aquellas agencias del gobierno central que dependen del presupuesto del gobierno de Puerto Rico para su funcionamiento. Sin embargo, diferente a las leyes Taft-Hartley y 130, la Ley 45 no tiene una cláusula que reconozca derechos generales para la acción concertada y participación sindical de los trabajadores. Su artículo 2o. expresa meramente que:

Sección 2.1. La organización de sindicatos de empleados del sector público y la negociación colectiva deberán orientarse por *criterios de productividad y de mejoramiento de los servicios al pueblo al menor costo posible*.

Sección 2.2. La organización de sindicatos de empleados del sector público y la negociación colectiva deberán realizarse en *armonía con el principio de mérito expresado en esta ley*.

<sup>27</sup> 29 LPRA § 66. Énfasis agregado.

<sup>28</sup> Torres Rivera, Alejandro, *Análisis de la Ley de Relaciones del Trabajo y de la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico* (inédito).

Sección 2.3. La organización de sindicatos de empleados del sector público y la negociación colectiva deberán *equiparar la responsabilidad indelegable que tienen las agencias de servir al pueblo* y el poder que esta ley les concede a los empleados públicos, en las determinaciones de salarios, beneficios marginales y términos y condiciones de empleo.

Sección 2.4. La organización de sindicatos de empleados en el servicio público y la negociación colectiva deberá estar fundamentada en la *obligación de mantener ininterrumpidamente los servicios esenciales al pueblo de Puerto Rico y en la consecución del bienestar general de la ciudadanía*.

Sección 2.5. La organización de sindicatos de empleados en el servicio público y la negociación colectiva *deberán alentar y promover la solución de disputas mediante mecanismos de quejas y arbitraje*.<sup>29</sup>

Como podemos ver, la Ley 45 permite la organización de sindicatos que ayuden a facilitar la administración pública. No reconoce derechos de “acción concertada”, como hace la Ley 130 o la Ley Taft-Hartley. La sindicación está sumamente cualificada, ya que tiene que apoyar las metas y principios de las agencias públicas, los cuales, dice la ley, se basan en productividad, reducción de costos, armonía con el principio de mérito, mantener ininterrumpidamente los servicios del gobierno y solucionar las disputas mediante mecanismos de quejas y arbitraje.

### 1. *Prácticas ilícitas*

La Ley 45, igual que la Ley Taft-Hartley y la Ley 130, establece prácticas ilícitas por parte de los patronos, o las agencias de gobierno. Entre éstas están: discriminar en contra de empleados por sus acciones prosindicales; negarse a negociar en buena fe; violar los términos del convenio colectivo; no aceptar o cumplir con un laudo de arbitraje; intervenir o participar en la formación de un sindicato; estimular o desalentar a los empleados a unirse en cualquier organización sindical; dejar de mantener una actitud neutral antes o después de cualquier proceso de elección sindical, entre otras prácticas ilícitas relacionadas.<sup>30</sup> Por ende, las prácticas ilícitas en contra de los patronos son muy parecidas a las establecidas bajo la Ley 130, ya que incluye como prácticas ilícitas, diferente a la Ley Taft-Hart-

<sup>29</sup> 3 LPRA § 1451. Énfasis agregado.

<sup>30</sup> 3 LPRA § 1452b(1).

ley, no mantener neutralidad durante un proceso de elección sindical, y violar en convenio colectivo o un laudo de arbitraje.

La Ley 45 también crea prácticas ilícitas del trabajo en contra de sindicatos, las cuales son muy parecidas a las que impone la Ley Taft-Hartley. Estas son: intervenir o restringir a cualquier empleado por ejercer o no sus derechos bajo la Ley 45; negarse a negociar en buena fe; violar los términos del convenio colectivo o los de un laudo de arbitraje, entre otras prácticas ilícitas parecidas o idénticas a las que pueden cometer los patronos.<sup>31</sup>

Igual que la Ley 130 y la Ley Taft-Hartley, la Ley 45 crea una agencia para administrar la Ley 45, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (la Comisión). Esta agencia, igual que la Junta Nacional y la Junta de Puerto Rico, administra las elecciones sindicales, recibe querellas de prácticas ilícitas o violaciones de ley, las investiga y las adjudica, entre otros asuntos.<sup>32</sup>

También, es importante recalcar que la Ley 45 inhibe las huelgas completamente, algo que ni la Ley Taft-Hartley ni la Ley 130 hacen.<sup>33</sup> Según la Ley 45, las partes tienen que utilizar la mediación y el arbitraje compulsorio en caso de que haya un estancamiento en las negociaciones.<sup>34</sup>

## 2. *Jurisdicción*

La Ley 45 cubre todos los empleados del gobierno central de Puerto Rico. Excluye a los empleados municipales, de la rama judicial, de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, los empleados de la Oficina del Gobernador, de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, las oficinas del ELA fuera de Puerto Rico, de la Comisión de Elecciones, la policía, la guardia nacional, y el Departamento de Justicia.<sup>35</sup> Además, excluye todo individuo empleado por un periodo fijo, funcionarios sujetos a confirmación legislativa, supervisores y empleados de confianza, transitorios, irregulares, por jornal y confidenciales.<sup>36</sup> Finalmente, excluye a los empleados de la Universidad de Puerto Rico.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> 3 LPRA § 1452b(2).

<sup>32</sup> 3 LPRA § 1452c, 1452f.

<sup>33</sup> 3 LPRA § 1451q.

<sup>34</sup> 3 LPRA § 1451p.

<sup>35</sup> 3 LPRA § 1451d(b).

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> 3 LPRA § 1451d(c).

### 3. *Unidad apropiada y representación exclusiva*

Igual que la Ley Taft-Hartley, la Ley 45 utiliza el concepto de “comunidad de intereses” para establecer una unidad apropiada.<sup>38</sup> También considera: evitar el fraccionamiento excesivo de las unidades; los patrones actuales de organización; el pleno disfrute de derechos de los trabajadores; facilitar la viabilidad de negociaciones, la similitud funcional en el requerimiento o condiciones de trabajo; algún sistema establecido de personal; planes de clasificación y retribución implantadas, y los acuerdos entre las partes.<sup>39</sup> De esta manera, la Ley 45 incorpora estas figuras jurídicas del derecho laboral norteamericano.

Igual que ambas, la Ley 130 y la Ley Taft-Hartley, cualquier sindicato certificado por la Comisión para representar una unidad apropiada tendrá el derecho de representación exclusiva.<sup>40</sup> Finalmente, y diferente a ambas, la Ley 130 y la Ley Taft-Hartley, esta ley no permite que un sindicato sea el representante exclusivo de más del 35% de los empleados del gobierno.<sup>41</sup> O sea, la Ley 45 limita aún más la posibilidad de que los trabajadores creen un frente común en contra del sector patronal.

Como podemos ver, la Ley 45 es mucho más restrictiva que la Ley 130 y la Ley Taft-Hartley, en cuanto ésta no establece derechos generales para la acción concertada y sindicalización de los trabajadores. La Ley 45 crea una política pública para que los sindicatos promuevan y faciliten el funcionamiento de las agencias del gobierno. Segundo, la Ley proscribire las huelgas y que un sindicato represente más del 35% de los trabajadores del gobierno. En donde más se parece la Ley 45 a la Ley 130, la cual vimos que reconocía más protecciones a los trabajadores que la Ley Taft-Hartley, es que obliga al patrono mantener una actitud neutral ante una elección sindical, y crea una práctica ilícita para cualquier violación del convenio colectivo. La ley limita a las partes a la mediación y al arbitraje compulsorio, cosa que ni la Ley Taft-Hartley ni la Ley 130 hacen. Finalmente, igual que la Ley Taft-Hartley, la Ley 45 crea prácticas ilícitas del trabajo en contra de los sindicatos.

<sup>38</sup> 3 LPRA § 1451d(c).

<sup>39</sup> 3 LPRA § 1451e.

<sup>40</sup> 3 LPRA § 1451g.

<sup>41</sup> 3 LPRA § 1451t.

## VII. LEYES 130 Y 134

Existen otras dos leyes que facilitan la organización obrera entre los empleados del gobierno de Puerto Rico. Éstas son las leyes 134<sup>42</sup> y 139,<sup>43</sup> creadas en 1960 y 1963, respectivamente. Estas leyes, todo lo que le permite a los empleados del sector público de Puerto Rico es a establecer asociaciones *bona fide* de empleados que pueden descontarle cuotas a los empleados, si éstos lo permiten. Las asociaciones *bona fide* de empleados no tienen, sin embargo, el derecho a negociar colectivamente. Esto no ha implicado que algunas organizaciones *bona fide* hayan firmado acuerdos con los patronos, ya que las leyes no prohíben tales acuerdos. Las leyes también guardan silencio sobre el derecho a la huelga, y algunas de estas organizaciones también se han lanzado a la huelga. Como me comunicó un veterano abogado laboral:

A pesar de las leyes 134 y 139, los trabajadores, utilizando los derechos de asociación, desarrollaron instancias sindicales que les llevaron a negociar términos y condiciones de términos y condiciones de trabajo al margen de una legalidad, en condiciones superiores a las que hoy les permite la Ley 45.

O sea, que aunque las leyes 130 y 134 no les confirieron derechos positivos estatutarios a los trabajadores, las asociaciones *bona fide* lograron conquistar algunos derechos por medio de la militancia.

Luis Pedraza Leduc, por ejemplo, líder de una unión *bona fide*, la Hermandad de Empleados de Servicios Sociales (HESS), me comentó que, luego de años de lucha, su unión *bona fide* obtuvo derechos que, si bien no estaban escritos en una ley, estaban escritos en cartas contractuales que la asociación adquirió por medio de la militancia.<sup>44</sup> La HESS había obtenido ciertos acuerdos con el patrono-gobierno sobre planes de clasificación y aumentos de salarios. También pudo establecer un comité de querellas. Otras organizaciones *bona fide* negociaron convenios colectivos enteros, como es el caso de la Hermandad de Empleados No Docentes de la Universidad de Puerto Rico. Más importante aún, las *bona fide* han movilizado paros selectivos y otras acciones en donde la militancia se ha hecho sentir.

<sup>42</sup> Ley 134 del 19 de julio de 1960.

<sup>43</sup> Ley 139 del 30 de junio de 1963.

<sup>44</sup> Comunicación personal con Luis Pedraza Leduc, octubre de 2005.

Por el otro lado, señala Pedraza Leduc, las organizaciones bajo la Ley 45 no pueden irse a la huelga. Hoy, por ejemplo, existen más de cuarenta y cinco convenios de uniones expirados bajo la Ley 45. El gobierno se niega a negociarlos.

### VIII. EL IMPACTO DEL DERECHO EN LOS NIVELES DE SINDICACIÓN

La literatura académica no ha estudiado por qué existe una densidad sindical tan baja en el sector privado de Puerto Rico, mientras el sector público goza de un nivel de sindicación que llega, más o menos, al 30%. Según las estadísticas de unionados en Puerto Rico, en el sector de la manufactura de Puerto Rico hay sólo un 1.8% de densidad sindical, un 0.5% de densidad sindical en el sector comercial, y un 7.6% de densidad sindical en el sector de servicios.<sup>45</sup> En el resto de las industrias del sector privado: construcción, minería, finanzas, seguros y bienes raíces, la densidad sindical no llega ni a la fracción del 1%. Por el otro lado, los sectores de transportación, comunicación y utilidades, y la administración pública, los cuales son sectores principalmente públicos, tienen densidades sindicales de 45.8% y 35.9%, respectivamente.

La literatura sobre sindicación en Estados Unidos ha argumentado que la merma se debe a la capacidad legal que tienen los patronos para oponerse a las elecciones sindicales. Como vimos anteriormente, en Puerto Rico las leyes 130 y 45 exigen neutralidad del patrono durante las campañas de sindicalización, mientras que la Ley federal Taft-Hartley le permite a los patronos oponerse a los sindicatos durante sus campañas electorales. La oposición de los patronos puede ser, entonces, una posible razón para el bajo nivel de densidad sindical en el sector privado de Puerto Rico.

También, se puede argumentar que reconocerle derechos de sindicación a empleados, de por sí, debe ayudar a organizar trabajadores. Por ende, la Ley 45, la cual se aprobó recientemente, en 1998, debió haber levantado las cifras de sindicación en Puerto Rico. Algunos comentaristas, incluyendo este servidor,<sup>46</sup> argumentamos exactamente esto: que la

<sup>45</sup> Sin embargo, el sector de servicios incluye algunos trabajadores de gobierno, quizás explicando por qué hay una densidad sindical más alta en ese sector que en otros del sector privado.

<sup>46</sup> Véase Rosado Marzán, César F., *Dependent Unionism: Resource Mobilization and Union Density in Puerto Rico* (manuscrito inédito).

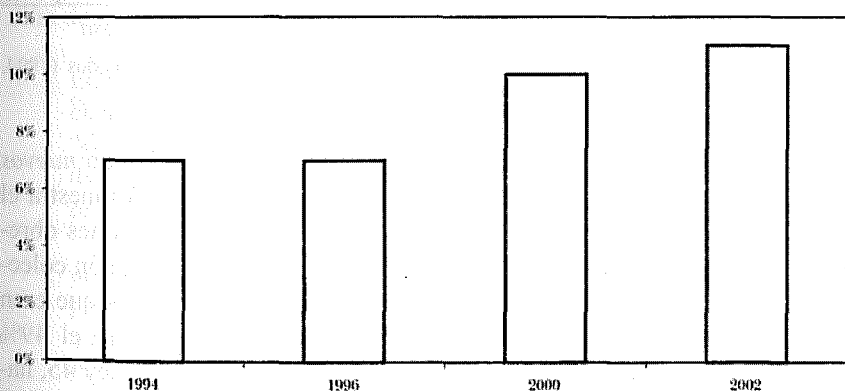
Ley 45 ayudó a incrementar el nivel de sindicación en Puerto Rico, luego de aprobada. Sin embargo, una nueva mirada a la evidencia demuestra que, lejos de incrementar los niveles de sindicación en Puerto Rico, la Ley 45 meramente le cambió el marco legal a los sindicatos existentes, al sustituir el régimen de relaciones laborales instaurado bajo las leyes 130 y 134 por la Ley 45. Veamos.

### 1. Las cifras de sindicación en Puerto Rico del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

En la gráfica 1 vemos que el por ciento de trabajadores asalariados que son miembros de una “unión” en Puerto Rico incrementó de un 6% en 1996, a un 10% en 2000, y a un 11% en 2002. Sin embargo, esto no quiere decir que la densidad sindical en Puerto Rico ha crecido. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH) recoge dos tipos de estadísticas de unionados. La primera es membresía de “uniones”. Ésta es la estadística que presenté en la gráfica 1. Esa estadística recoge sólo los trabajadores en organizaciones laborales que tienen el derecho estatutario positivo a negociar colectivamente. El DTRH también ha recogido una estadística de “organizaciones obreras”, la cual incluye las “uniones” y las “asociaciones, hermandades y otras”. En esta estadística se incluyen las asociaciones *bona fide* que han existido bajo las leyes 134 y 139.

Gráfica 1

*Por ciento de trabajadores miembros de una “unión”*

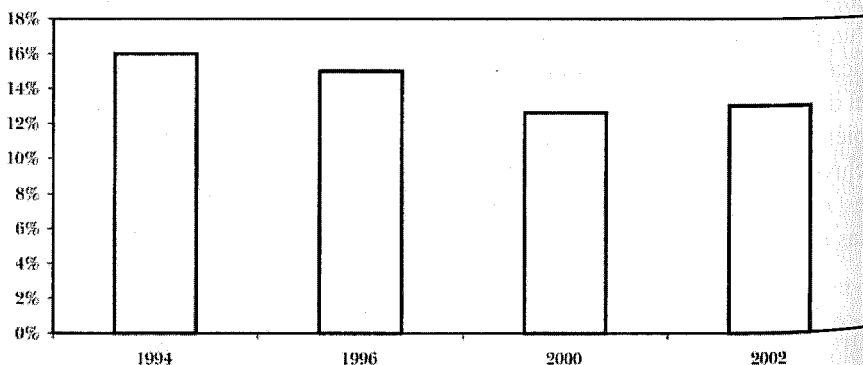


Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, informe de unionados (1994, 1996, 2000, 2002).

El por ciento de trabajadores que han sido miembros de una “organización obrera” está recogido en la gráfica 2. Como podemos ver, el por ciento de trabajadores asalariados que han sido miembros de “organizaciones obreras” ha sido mucho más alto que el por ciento de trabajadores que han sido miembros de “uniones”. Mientras el por ciento de trabajadores que eran miembros de “uniones” en 1996 era sólo un 7%, el por ciento de trabajadores miembros de “organizaciones obreras” era de 16% en el mismo año. Otro dato interesante de la gráfica 2 es que, distinto a la gráfica 1, el por ciento de trabajadores organizados en Puerto Rico en cualquier organización obrera ha disminuido, no ha incrementado desde que pasó la Ley 45. En 1996 el por ciento de trabajadores que eran miembros de una organización obrera era de 16%. En 2002 bajó a 13%. Esto ocurrió, aun luego de pasada la Ley 45.

Gráfica 2

*Por ciento de trabajadores miembros de una “organización obrera”*



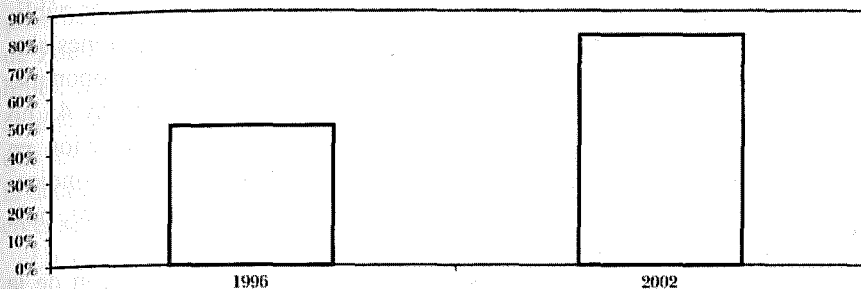
*Fuente:* Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, informe de unionados (1994, 1996, 2000, 2002).

Estas estadísticas muestran que en realidad no se organizaron *nuevos* trabajadores a raíz de la Ley 45. ¿Qué ocurrió? La gráfica 3 muestra el por ciento de trabajadores que eran miembros de “organizaciones obreras” con el derecho estatutario positivo en favor de la negociación colectiva. En 1996, previo a la Ley 45, había 140,000 trabajadores que eran miembros de “organizaciones obreras”. De esos 140,000 sólo el 49% eran miembros de una “unión”. En el 2002, luego de pasar la Ley 45, había 1,000 trabajadores menos en alguna organización obrera que en 1996, o 139,000 miembros. De esos 139,000 miembros, 81% eran miem-

bros de una “unión”. Todo lo que la Ley 45 hizo, fue cambiarle la forma legal a las organizaciones sindicales. Los obreros pasaron a ser miembros de sindicatos bajo la Ley 45, mientras en el pasado estaban en asociaciones *bona fides* bajo las leyes 134 y 139.

Gráfica 3

*Por ciento de miembros de una “organización obrera” que tienen el derecho formal a negociar colectivamente*



Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, informe de unionados (1996, 2002).

## 2. Los motivos legislativos para la aprobación de la Ley 45

No deberíamos quedar totalmente sorprendidos por los resultados organizativos de la Ley 45. La ley no tenía la intención de crear nuevas uniones, sino de cambiarle su legalidad. La Ley 45 declaró en su exposición de motivos que:

En su desarrollo y funcionamiento, estas organizaciones “*bona fide*” funcionan de manera disímil, en ocasiones y en casos determinados negocian “*de facto*”, suscriben cartas contractuales, efectúan actividades concertadas, y asumen un perfil similar al de una unión tradicional, aun cuando carecen de la autorización legal necesaria para ello.

Al señalar esta realidad, no intentamos desmerecer la función de estas organizaciones sindicales. Deseamos, más bien, destacar la urgencia de proveer una base legal adecuada al ejercicio de unos derechos laborales que al presente se ejercen en precario en agencias del gobierno central de Puerto Rico.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Ley 45 del 25 de febrero de 1998, según enmendada.

En otras palabras, la intención de la Ley 45 era que se sustituyeran las llamadas *bona fide* por uniones sancionadas por la nueva ley, y esto fue precisamente lo que ocurrió.

#### IX. OTRA TEORÍA: LA APERTURA ECONÓMICA INHIBE LA SINDICACIÓN

Como hemos podido ver, el derecho laboral de Puerto Rico es aplicable a los sectores público y privado, son muy parecidos. En donde existe una diferencia significativa es en que las leyes aplicables al sector público exigen la neutralidad patronal durante los procesos de elecciones sindicales, mientras la Ley Taft-Hartley le permite a los patronos oponerse a las uniones. Por otro lado, ha quedado comprobado que la Ley 45 no tuvo ningún impacto significativo sobre los niveles de sindicación en Puerto Rico, con la excepción de cambiarle el marco legal a los sindicatos del sector público —los cambió de ser asociaciones *bona fide*, bajo las leyes 134 y 139, a sindicatos bajo la Ley 45—.

Más aún, la hipótesis de oposición patronal, como explicación de la merma en la sindicación, ha sido criticada por otros estudiosos del sindicalismo, arguyendo que las razones para la merma en el sindicalismo tienen que ver más con las condiciones económicas y la llamada “globalización”, que el derecho.<sup>48</sup> Se ha comentado que en estos tiempos de globalización, los países han perdido poder de regular la actividad económica, ya que el capital puede moverse con demasiada facilidad de un país a otro. El impacto de tales aperturas económicas puede ser gigante para los trabajadores organizados, ya que el capital puede cerrar fábricas en localidades en donde existen densidades altas de organización sindical para mudarse a lugares en donde el sindicalismo es débil y las protecciones obreras son prácticamente inexistentes. Así, el capital abarata los costos de la mano de obra, y puede competir mejor en el mercado mundial.

En Puerto Rico, donde hay una economía relativamente pequeña, pero sumamente abierta, el impacto de la llamada globalización puede haberle impactado muy fuerte a los sindicatos. Una manera de medir el fenómeno de apertura económica es por medio de la relación entre la suma de importaciones y exportaciones en un país con su producto doméstico bruto.<sup>49</sup> Se

<sup>48</sup> Véase Lalonde y Meltzer, *op. cit.*, nota 24, núm. 27; Troy, “Market Forces...”, *op. cit.*, nota 24, núm. 27.

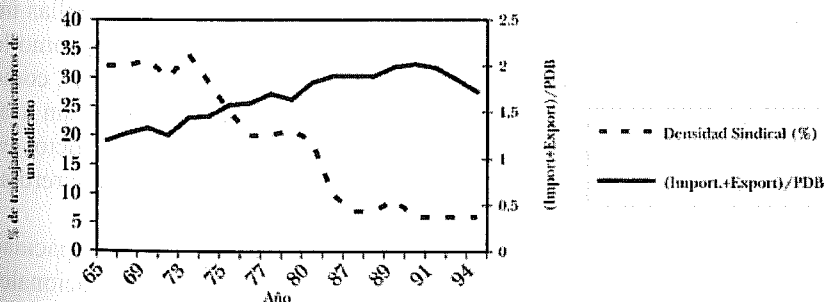
<sup>49</sup> La fórmula es muy sencilla: importaciones + exportaciones / producto doméstico bruto.

entiende que cuando los valores de exportaciones e importaciones de un país son altos con relación a su producto doméstico bruto, la economía es relativamente "abierta". Como podemos ver en la gráfica 4, Puerto Rico ha tenido una economía sumamente abierta, ya que en los años sesenta tenía valores de exportaciones e importaciones que sobrepasaban su producto doméstico bruto. Más aún, los valores de dichas exportaciones e importaciones *incrementaron* aún más en lo relativo al producto doméstico bruto durante la década de los años setenta. En las décadas de los años ochenta y noventa, los valores de las exportaciones e importaciones de Puerto Rico llegaron hasta a duplicar el valor del producto doméstico bruto. En otras palabras, Puerto Rico ha tenido una economía sumamente abierta. Significante para los sindicatos, como muestra la gráfica 1, fue que los niveles de apertura económica incrementaron vertiginosamente en la década del los setenta, la década cuando las uniones obreras, sobre todo en el sector de la manufactura, perdieron la mayoría de su membresía.

La apertura económica de Puerto Rico, entonces, parece que tiene mucho que ver con la merma en el sindicalismo del sector privado. Los trabajadores del sector público, por el otro lado, están protegidos de tales mercados abiertos, ya que son trabajadores empleados por monopolios del gobierno o por agencias de gobierno que no tienen que competir en los mercados internacionales. Entonces, aunque el derecho laboral de Puerto Rico obliga a los patronos a mantener la neutralidad en campañas de elecciones sindicales, quizás explicando algo del por qué hay un número mayor de empleados sindicados en el sector público, la explicación económica no resulte igual, sino más significativa.

Gráfica 4

*Relación entre sindicación en manufactura y apertura económica de Puerto Rico, 1965-1995*



## X. CONCLUSIÓN

Puerto Rico tiene un derecho laboral fragmentado por el federalismo norteamericano y las diferentes leyes que rigen las relaciones obrero-patronales: la Ley Taft-Hartley, la Ley 130, la Ley 45 y las leyes 134 y 139. Aunque todas son leyes diferentes, las más importantes, la Ley Taft-Hartley, la Ley 130 y la Ley 45, tienen en común que le reconocen a los trabajadores el derecho de elegir voluntariamente sus representantes sindicales, el derecho de la representación exclusiva basada en “unidades apropiadas” en donde tiene que existir una “comunidad de intereses” entre los trabajadores. Sin embargo, las leyes se diferencian en que la Ley Taft-Hartley permite que el patrono se oponga a la sindicación durante una campaña electoral sindical, y las leyes de Puerto Rico exigen la neutralidad del patrono. Por el otro lado, la Ley Taft-Hartley y la Ley 130 protegen el derecho a la huelga, mientras la Ley 45 castiga la huelga. Las leyes 134 y 139 sólo permiten que las asociaciones *bona fide* cobren cuotas voluntarias a sus miembros. Estas leyes callan respecto a otros derechos, como lo son la negociación colectiva y el derecho a la huelga. Pero, como el que calla otorga, algunos de los sindicatos más fuertes y militantes bajo estas leyes han podido negociar cartas contractuales y convenios, y hasta han podido tirarse a la huelga.

No obstante los derechos adquiridos por los trabajadores por estas diferentes leyes, sobre todo con la recientemente aprobada Ley 45, que le ha dado el derecho a los trabajadores a negociar colectivamente, los niveles de organización sindical en Puerto Rico son bastante pobres. En estos días, existe sólo un 13% de densidad sindical en Puerto Rico. En el sector privado el nivel es abismal, pues casi ni llega al 2%.

Es posible que una enmienda a la Ley Taft-Hartley, que obligue al patrono a mantener neutralidad durante elecciones sindicales, ayude a que se organicen más trabajadores en Puerto Rico, sobre todo en aquellas industrias del sector privado sin incentivos reales de irse del país, como lo podría ser el sector comercial. Después de todo, las “mega tiendas”, como Wal-Mart, Walgreens, Pep Boys, McDonald’s, entre otras, que han acaaparado el comercio de Puerto Rico, están para vender sus productos en esa isla, no en la China o Vietnam, en donde el capital manufacturero se está mudando masivamente.

Sin embargo, la apertura económica de Puerto Rico y su incapacidad de participar en la regulación de los mercados laborales internacionales

es algo que fundamentalmente inhibe a que Puerto Rico le brinde mejores derechos de sindicación a sus trabajadores, sobre todo en las industrias con capacidad de fugarse, como lo es el sector de la manufactura. Los trabajadores en Puerto Rico tienen, entonces, derechos mancos, sin el alcance global que el capital transnacional ha podido adquirir en estos tiempos de la llamada globalización. Mientras Puerto Rico no pueda participar en una regulación laboral internacional, dada su gran apertura económica, éste no podrá ser efectivo en reconocerle derechos de sindicalización a la mayoría de sus trabajadores.

El problema de un derecho laboral manco, sin alcance internacional, no es un problema exclusivo de Puerto Rico —es de casi todos los trabajadores en todo el mundo—. Por ende, hay que desarrollar ideas y programas de acción que le puedan dar nuevos brazos de alcance internacional a las manos obreras, y así proteger los derechos de autoorganización de los trabajadores y su esperanza obrera de vivir una vida con justicia.