



MENSAJE DEL GOBERNADOR
DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
HONORABLE RAFAEL HERNANDEZ COLON
ANTE LA SEPTIMA ASAMBLEA LEGISLATIVA
EN SU TERCERA SESION ORDINARIA
SOBRE RELACIONES DE TRABAJO
Y LA LEY DE PERSONAL

14 DE ABRIL DE 1975

A LOS SEÑORES MIEMBROS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Me place someterles para su consideración este Mensaje Especial que trata sobre la negociación colectiva en el sector público y su relación con la administración de personal y el principio de mérito. A tal efecto, les acompaño para su detenida consideración, los siguientes documentos:

1. Informe de la Comisión del Gobernador para Estudiar las Relaciones del Trabajo en el Servicio Público, el cual se compone de tres volúmenes:
Vol. I-Relaciones del Trabajo en el Servicio Público: Problemas y Recomendaciones
Vol. II-Anteproyecto de Ley Modelo e Informe Explicativo
Vol. III-Datos, Estadísticas, Actitudes, Opiniones e Información Relacionada con la Sindicalización del Sector Público en Puerto Rico

El informe sobre las Relaciones del Trabajo en el Servicio Público fue preparado por la Comisión que tuve a bien nombrar en el 1973, la cual empezó a trabajar aproximadamente para el mes de septiembre de dicho año.

2. El Anteproyecto de Ley de Personal y su Informe Explicativo, preparado por la Oficina de Personal del Gobierno de Puerto Rico.

LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO

Paso ahora a exponer el cuadro de realidades socio-económicas e institucionales que sirven de base a las recomendaciones contenidas en los informes. Empezaré por resumir la presente situación.

En el período de 20 años comprendido entre 1954 y 1974 el número de empleados en el Gobierno aumentó aproximadamente de 75,000 a 184,000.

Si tomamos el crecimiento de empleados públicos en relación con la fuerza trabajadora total puertorriqueña, encontramos que en el período referido de 20 años el aumento fue de un 14% en el 1954 a un 28.6% en el 1974.

Para adquirir una concepción de la magnitud de este aumento en términos comparativos, basta apuntar que en los Estados Unidos hay un empleado público por cada seis empleados de la fuerza trabajadora total, mientras que en Puerto Rico excedemos la proporción de un empleado público de cada cuatro empleados.

Durante los últimos años han estado aumentando los fondos del Estado dedicados a sueldos y otros beneficios marginales. En términos proporcionales, el total de gastos para sueldos y otros beneficios marginales de los empleados ha llegado a sobrepasar las dos terceras partes del total de gastos de funcionamiento de nuestro Gobierno. El ritmo de aumento en fondos dedicados a la compensación a empleados ha sido muy superior al ritmo de aumento en las recaudaciones contributivas. De hecho, para el presente año nos encontramos con un aumento en los costos

de salarios y beneficios marginales frente a una reducción en las rentas contributivas recaudadas.

Es interesante apuntar el crecimiento en cuanto al número de organizaciones de empleados públicos que ha ocurrido en Puerto Rico bajo las Leyes número 134 de 1960 y 139 de 1961. Aunque estas dos leyes formalmente no constituyen la base para el desarrollo de organizaciones sindicales, como cuestión práctica, las organizaciones que han sido certificadas bajo dichas leyes, son en su mayoría, organizaciones que incluyen entre sus propósitos el de conseguir el derecho a negociar colectivamente sobre salarios y otras condiciones de trabajo. Aunque la Ley 134 ha estado en vigor desde el 1960, entre ese año y el 1970 fueron certificadas 41 organizaciones. Sin embargo, el ritmo de certificaciones por año aumentó considerablemente a partir del 1970. Desde ese año hasta el final del 1974, han sido certificadas más de 85 nuevas organizaciones. Similarmente existió gran actividad dentro del marco de la Ley 139 desde el año 1961 hasta el 1970. Hasta esa fecha sólo se habían certificado en los municipios ocho organizaciones. Pero entre 1970 y el presente, se han certificado más de 73 nuevas organizaciones.

En los últimos años se marca un crecimiento no sólo en el número de huelgas en el sector público, sino en el número de hombres-días perdidos. Las huelgas han tenido a aumentar en aquella área del sector público que por ley

no tiene derecho a la negociación colectiva ni a la huelga.

Las relaciones del trabajo en el servicio público puertorriqueño están afectadas por varias disposiciones de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Ley de Personal de Puerto Rico, las leyes sobre descuentos de cuotas y otras de carácter más especial. En los documentos que acompaño están analizadas las complejidades de nuestra presente situación legal vigente establece una división de categorías de empleados en lo que refiere al derecho a la negociación colectiva y a la huelga por parte de los empleados públicos. Las categorías son las siguientes:

Los empleados que no tienen al derecho a la negociación colectiva y a la huelga y han aceptado canalizar sus aspiraciones a través de los mecanismos legales existentes. A esta categoría pertenece la gran mayoría de los empleados públicos.

Los empleados que tienen el derecho a negociar y a recurrir a la huelga de acuerdo con la Constitución.

Los empleados que tienen el derecho a la negociación colectiva y a recurrir a la huelga de acuerdo con la Ley de Relaciones del Trabajo de 1945.

Los empleados que pueden negociar sin derecho a recurrir a la huelga, de acuerdo con las leyes especiales, posteriores a la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tales como los empleados de

la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y el Fondo del Seguro del Estado.

Empleados que pueden asociarse de acuerdo con la Ley 134 del 19 de julio de 1960 y 139 del 30 de junio de 1961, pero no tienen el derecho a la negociación colectiva y ni el derecho a recurrir a la huelga.

Los empleados que sin tener derecho a negociar colectivamente, y sin tener derecho a recurrir huelga, han realizado extraoficialmente actos de huelga, y con la cooperación de determinadas agencias, han realizado actos equivalentes a la negociación colectiva.

A la luz del cuatro de hechos y circunstancias que acabo de describir es inminente que el Gobierno de Puerto Rico tome la acción legislativa necesaria para establecer e instrumentar una política pública integrada y sistemática en todo lo relativo a las relaciones del trabajo en el servicio público.

Para instrumentar esta política se recomienda un sistema que contiene los siguientes aspectos principales:

Se crea un organismo especializado que se conocerá como Tribunal de Relaciones del Trabajo en el Servicio Público, que administrará y dirigirá el Sistema, y una Oficina Central de negociación colectiva que tendrá a cargo la negociación en representación del Gobierno. Estos dos organismos constituirán el marco institucional principal para el sistema de negociación colectiva. La estructuración de dicho sistema considera las

características especiales del sector público y adopta las experiencias habidas en el sector privado con las modificaciones pertinentes.

Para asegurar la democracia interna de las organizaciones de empleados, se establecen claramente los deberes y derechos de las uniones y de sus miembros en el sector público. Para llevar a cabo la negociación propiamente, las unidades de negociación se organizarán por funciones análogas y por profesiones a través de todo el Gobierno. Se excluyen de las unidades todos los funcionarios considerados de la gerencia y en específico a los supervisores, y se protegen las prerrogativas fundamentales del estado. Para asegurar la armonía con el principio de mérito, el mismo no podrá ser objeto de negociación.

Estoy muy consciente de que la materia de negociación colectiva en el sector público es sumamente delicada y controversial. Por consiguiente, espero que es Asamblea Legislativa le brinde a nuestra ciudadanía toda la oportunidad para expresarse al respecto y le dé a este proyecto la más ponderada consideración.

La Ley de Personal

La función principal del Gobierno es servir al pueblo con el más alto sentido de responsabilidad y justicia, y con el mayor grado de dinamismo y eficiencia. Una de las formas para lograrlo es mediante la atracción y retención en el servicio público del personal más capacitado y con

las actitudes más positivas. Para el logro de estas aspiraciones, es imprescindible que se aplique el principio del mérito en el servicio público.

El principio del mérito y su efectivo cumplimiento sobre bases de que no haya discrimen en todas las fases del empleo público, es la piedra angular de la filosofía de administración de personal en el Gobierno. Esta es una afirmación sobre la que en Puerto Rico existe un consenso claro entre todos los sectores. El principio es universal y es de aplicación, tanto en el sector público como en el privado. En el sector privado las empresas más progresistas lo utilizan con fines de eficiencia. En el sector público dicho principio no sólo facilita el cumplimiento del objetivo de eficiencia, sino que también permite que el Gobierno pueda cumplir con su obligación de proveer igualdad de oportunidades a los ciudadanos para optar por puestos públicos.

La Ley de Personal vigente, aunque no define el principio de mérito, establece claramente un sistema basado en dicho principio.

Al aprobarse la Ley de Personal en 1947, el pueblo de Puerto Rico se convirtió en pionero en la administración pública latinoamericana y se dió a sí mismo un instrumento efectivo para lograr las grandes reformas sociales y económicas de la década del '50. La ley tuvo éxito en reducir considerablemente el favoritismo y el "amiguismo" en el nombramiento y retención de empleados. Una mirada

retrospectiva a la contribución de la Ley de Personal arroja un balance muy positivo a su favor.

Sin embargo, según se fue avanzando en su aplicación y especialmente en los últimos diez años, se fueron poniendo de manifiesto ciertos problemas y señales de debilitamiento en su aplicación. Algunos sectores de opinión señalan que la Ley no se ha aplicado uniformemente y con equidad; otros sectores indican que se requiere más agilidad en su aplicación. Lo cierto es que por varios años se ha venido optando por excluir legislativamente a ciertas agencias de la Ley de Personal y por crearlas sin sujeción a normas de personal basadas en el mérito, en lugar de mejorar el Sistema y favorecer la aplicación del Principio que éste instrumenta. Al extremo de que en este momento la Oficina de Personal tiene jurisdicción solamente sobre una tercera parte de los empleados públicos.

Al momento existen diferentes sistemas a través de todo el Gobierno aplicando distintas normas de personal, que ofrecen diferentes tipos de protección al empleado, algunos basados en el Principio de Mérito y otros no, o aplicándolo en algunos aspectos. La falta de uniformidad ocasionada por la diversidad de sistemas de personal con tratamiento diferente en cuanto a salarios, beneficios, protecciones y otras normas, es fuente de insatisfacción y de quejas entre los empleados y por ende, de un menor grado de motivación y productividad.

Otro problema consiste en que los sistemas para instrumentar el Principio de Mérito han sido sobrecargados con elementos no esenciales para la función principal. Esto ha generado una dificultad en precisar efectivamente cuáles son las exigencias del Principio y ha creado confusión tanto entre empleados como entre administradores sobre si se está cumpliendo con sus postulados.

Por todo lo expuesto, es esencial que el requisito legal de cumplir con el Principio de Mérito se extienda en forma clara e inequívoca a todo el servicio público, bajo un sistema primero depurado y luego colocado bajo la responsabilidad de una autoridad central. La autoridad debe ser una Oficina Central de Administración de Personal con jurisdicción sobre todo el empleo público puertorriqueño en lo relativo al Principio de Mérito, liberada de todas las responsabilidades y encomiendas que no tengan que ver con sus elementos fundamentales, con facultad para delegar los trámites administrativos y otras responsabilidades.

El Proyecto de Ley que presento a ustedes expone en forma clara y precisa esta política pública, definiendo el Principio de Mérito en la siguiente forma:

Todo empleado público de carrera será seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza,

color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas.

Una vez definido, lo reafirma y extiende a todos los sectores del empleo público. De igual manera, establece una distinción clara entre el concepto de empleado de carrera sujeto al Principio y el empleado de confianza que responde directamente al ejecutivo y que es por tanto, de libre selección y remoción.

La Ley propuesta establece mecanismos que le dan gran dinámica y flexibilidad al Sistema, los cuales permiten que la Oficina Central pueda convertirse en una oficina normativa, de asesoramiento, de ayuda técnica, de desarrollo personal y de seguimiento sobre la aplicación del Principio del Mérito a través del Gobierno. Las disposiciones de la Ley son compatibles con cualquier tipo o grado de organización de empleados públicos que pudiera aprobarse por legislación, permitiendo la armonía con un sistema de negociación colectiva.

El Sistema de Administración de Personal que se propone crea el concepto de Administradores Individuales permitiendo distribuir la función administrativa entre la Oficina Central y dichos Administradores. Esto mejora sustancialmente la presente estructura de personal sin que se debilite la prevalencia efectiva del Principio del Mérito.

Se crea una Junta de Apelaciones que será el

organismo adjudicativo de mayor jerarquía en el Sistema.

Al someter a la consideración de ustedes los informes y los anteproyectos ya apuntados, deseo afirmar que los mismos constituyen un gran esfuerzo por conseguir soluciones racionales y objetivas a la presente difícil etapa en el desarrollo de nuestra administración pública. El esfuerzo adicional que ustedes hagan ciertamente mejorará los sistemas propuestos.

Deseo recordar que todo lo propuesto, y todo lo finalmente acordado, deberá perseguir el propósito de realizar los que han sido amplios objetivos de la administración pública puertorriqueña por décadas, y que son ciertamente los claros y firmes objetivos de esta Administración. Esos amplios objetivos son los siguientes:

Lograr la más armoniosa relación entre la gerencia y los empleados, para un mejor servicio público;

Mantener la continuidad y la regularidad en el rendimiento de los servicios públicos;

Aumentar la eficiencia y la productividad de los empleados públicos;

Lograr el más alto grado de motivación y espíritu de servicio, estableciendo la mayor equidad y justicia; y

Reafirmar y fortalecer la aplicación del principio demérito como medio para alcanzar los más altos niveles de excelencia en el servicio público.