

Chicago-Kent College of Law

Scholarly Commons @ IIT Chicago-Kent College of Law

All Faculty Scholarship

Faculty Scholarship

January 2007

Derecho laboral y organización sindical en Puerto Rico

César F. Rosado Marzán

IIT Chicago-Kent College of Law, crosado@kentlaw.iit.edu

Follow this and additional works at: https://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol



Part of the [Comparative and Foreign Law Commons](#), and the [Labor and Employment Law Commons](#)

Recommended Citation

César F. Rosado Marzán, *Derecho laboral y organización sindical en Puerto Rico*, J. of the B. Ass'n of Puerto Rico 125 (2007).

Available at: https://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol/510

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty Scholarship at Scholarly Commons @ IIT Chicago-Kent College of Law. It has been accepted for inclusion in All Faculty Scholarship by an authorized administrator of Scholarly Commons @ IIT Chicago-Kent College of Law. For more information, please contact jwenger@kentlaw.iit.edu, ebarney@kentlaw.iit.edu.

DERECHO LABORAL Y ORGANIZACIÓN SINDICAL EN PUERTO RICO*

César F. Rosado Marzán**

I. INTRODUCCIÓN

En Puerto Rico, el por ciento de personas asalariadas en el sector privado que son miembros de una organización obrera ya no llega ni al 2%, mientras en el sector público hay una densidad sindical de un 30%. Muchos abogados laborales y sindicalistas argumentan que el derecho laboral, para bien o para mal, tiene mucho que ver con esta disparidad en los niveles de sindicación. Este artículo explora el impacto que el derecho laboral tiene sobre los trabajadores en Puerto Rico para organizarse y negociar colectivamente.

II. ORGANIZACIÓN SINDICAL DESIGUAL EN PUERTO RICO

Como muestra la Tabla 1, en el año 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 administración pública, el cual es, en su totalidad, un sector compuesto por agencias del gobierno. Esto quiere decir que,

* Presenté una versión anterior de este artículo en el Congreso Internacional de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad de México, el 22 de febrero de 2006. Le doy las gracias al Lcdo. Alejandro Torres Rivera y al Lcdo. Carlos Quirós por comentarios que le hicieron a la versión anterior de este artículo.

** PhD, JD. Abogado Asociado, Levy Ratner, PC, Nueva York.

aproximadamente, un 30% de la fuerza trabajadora de Puerto Rico se concentra en el sector público. El otro 70% se concentra en el sector privado.

Sin embargo, como vemos en la Tabla 2, había un total de 140,000 miembros de organizaciones obreras en Puerto Rico en el año 2002. De éstos, 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, aunque la mayoría de los trabajadores en Puerto Rico trabaja en el sector privado, sector cubierto principalmente por la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo de los EEUU, conocida como la Ley Taft-Hartley, la mayoría de los trabajadores organizados está bajo la jurisdicción de las leyes laborales relacionadas con el sector público. Estas son la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley 130), la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público (Ley 45) y las Leyes 134 y 139.

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
Fianzas, seguros y bienes raíces	4
Transportación, comunicación y utilidades*	4
Servicios	24.07
Administración pública*	26.12

* Indica patronos mayoritariamente del sector público

Nota: La suma de los por cientos no equivale a 100%, debido a que se redondearon las cifras.

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

Tabla 2
Personas en una organización
obrero por clase de trabajador

	Total (miles)	%
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 de Puerto Rico? ¿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.

II. EL DERECHO Y LAS TEORÍAS SOBRE LA SINDICACIÓN OBRERA

La literatura académica sobre sindicación ha apuntado a varias posibles causas de la merma del sindicalismo en el sector privado de la isla. Entre las diferentes causas están:

- la producción flexible;
- la sustitución de la negociación colectiva por la legislación social, y;
- la “globalización”

La teoría de producción flexible comienza con la observación de que el sindicalismo es posible sólo en donde es efectivo. Este es efectivo en aquellas localidades en donde los trabajadores tienen poder económico real sobre el capital. El poder real de los trabajadores radica en su capacidad de paralizar la producción. En economías con mercados laborales débiles, en las que el desempleo es rampante, por ejemplo, el poder de los trabajadores disminuye, ya que siempre hay trabajadores disponibles para hacer las tareas de los obreros que intenten formar sindicatos e irse a la huelga.¹ De igual manera, las

¹ Véase Orley Ashenfelter y John Pencavel, *American Trade Union Growth, 1900-1960*, 83 *Quarterly Journal of Economics* 434 (1969).

fábricas con trabajadores no diestros son menos vulnerables a paros y huelgas que las fábricas en las que los trabajadores son diestros, ya que los trabajadores no diestros son más fáciles de reemplazar que los trabajadores diestros.

Los proponentes de la teoría de la producción flexible argumentan que ésta ha debilitado el poder de los obreros. Según dicha teoría, el capitalismo de principios del siglo XX fue uno en el cual los trabajadores industriales estaban especializados en tareas discretas dentro de una organización productiva vertical. El capitalismo de hoy es uno en el que los trabajadores ya no laboran en organizaciones de producción en las que se hacen tareas específicas y especializadas, sino en las que se adiestran a los trabajadores para hacer una multiplicidad de tareas. Por ende, ningún trabajador tiene un monopolio sobre destrezas específicas para alguna tarea en particular o segmento de la producción.

Para mal de los trabajadores, el monopolio sobre tareas particulares era muy importante. Antes, por ejemplo, en las fábricas de automóviles americanas, un paro laboral en cualquier punto de la producción amenazaba con detener toda la producción, causando un “cuello de botella”. La famosa “Flint sitdown strike”, que paralizó la industria automotriz a principios de la década del siglo 20, y que llevó a que los obreros obtuvieran el derecho al día de trabajo de ocho horas, es una cosa del pasado. Ahora los trabajadores laboran en organizaciones de producción flexibles, en las que los trabajadores son diestros en diferentes tipos de tareas dentro de una organización productiva horizontal. La “especialidad flexible” de los obreros le permite al patrono tener grupos de obreros diestros en tareas parecidas. De esta manera, el patrono los puede reemplazar, si se van a la huelga. En consecuencia, el poder de los trabajadores se debilita y el sindicalismo merma.

La teoría de la producción flexible ha sido extendida a Puerto Rico.² Según uno de sus proponentes, Carlos Alá Santiago, las industrias en las que se concentraban los sindicatos del sector privado, la agricultura y la manufactura liviana, por ejemplo, desaparecieron, para todos los efectos prácticos, para más o menos la década de los años 70. Las industrias farmacéuticas sustituyeron a las industrias de la manufactura liviana y lo que quedaba de la agricultura. Las industrias farmacéu-

² Véase Carlos Alá Santiago, *The Puerto Rican Labor Movement in the 1990s*, en EDWIN MELÉNDEZ Y EDGARDO MELÉNDEZ, *COLONIAL DILEMMA: CRITICAL PERSPECTIVES IN CONTEMPORARY PUERTO RICO* (1993).

ticas son industrias de manufactura pesada, con organizaciones de producción “flexibles.” Por ende, la economía de Puerto Rico, sobre todo su producción flexible, ha sido un obstáculo para el sindicalismo.

Anteriormente, he criticado la teoría de la organización flexible en Puerto Rico porque, antes de la llegada de las fábricas de la industria pesada a Puerto Rico, el sindicalismo creció en la industria de la aguja, una industria liviana en la que la mano de obra no es diestra y fácilmente reemplazable.³ En otras palabras, Puerto Rico nunca ha tenido un periodo en el que se pueda decir, de manera general, que los trabajadores son difícilmente reemplazables, antes o después de la llamada “flexibilización.”

También se ha argumentado que el sindicalismo en el sector privado ha mermado porque los derechos que comúnmente se obtienen por medio de la negociación colectiva, tales como el trato imparcial y no discriminatorio, el bono navideño, la justicia salarial, entre otros, han sido reconocidos en Puerto Rico por la legislación del trabajo.⁴ La idea básica detrás de esta teoría de “sustitución gubernamental” de los sindicatos es que los servicios que los trabajadores recibían de los sindicatos han sido, simplemente, reemplazados por leyes administradas por agencias de gobierno y los tribunales de Puerto Rico.

La teoría de sustitución gubernamental es problemática, sin embargo, porque la legislación social en Puerto Rico protege generalmente a todos los trabajadores, tanto del sector privado como del público. Sin embargo, existe una gran diferencia entre los niveles de sindicación de ambos sectores. La legislación social, por ende, no puede explicar por qué los sindicatos han podido sobrevivir en el sector público, aun cuando el gobierno ha aprobado innumerables leyes de protección obrera y social desde la década del 60 que han incluido a los trabajadores de dicho sector.

Una tercera teoría que yo he postulado recientemente⁵ para el caso del Puerto Rico es la teoría de la “globalización” o, más precisamente,

³ Véase César F. Rosado, *Dependent Unionism*, 41-42 (Tesis doctoral inédita, Princeton University 2005). Véase también MILES GALVIN, *THE ORGANIZED LABOR MOVEMENT IN PUERTO RICO* 146-166 (1979).

⁴ Véase Arleen Hernández y Mario Córdova, *The Government Substitution Theory and Unionization in Puerto Rico*, 33-34 *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO*, 244 (2002).

⁵ *Ibid.* 33-35.

cómo la apertura económica de Puerto Rico a los mercados internacionales ha afectado la organización sindical. Esta teoría la he ido desarrollando, basándome en el estudio del sindicalismo en los Estados Unidos por el profesor Leo Troy,⁶ entre otros. Estos han comentado que, en estos tiempos de “globalización,” los países han perdido el poder de regular la actividad económica, ya que el capital puede moverse con demasiada facilidad de un país a otro, mientras el derecho laboral es una institución nacional. El impacto de tales aperturas económicas puede ser gigantesco 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. De esta manera, el capital abarata los costos de la mano de obra y puede competir mejor en el mercado mundial.

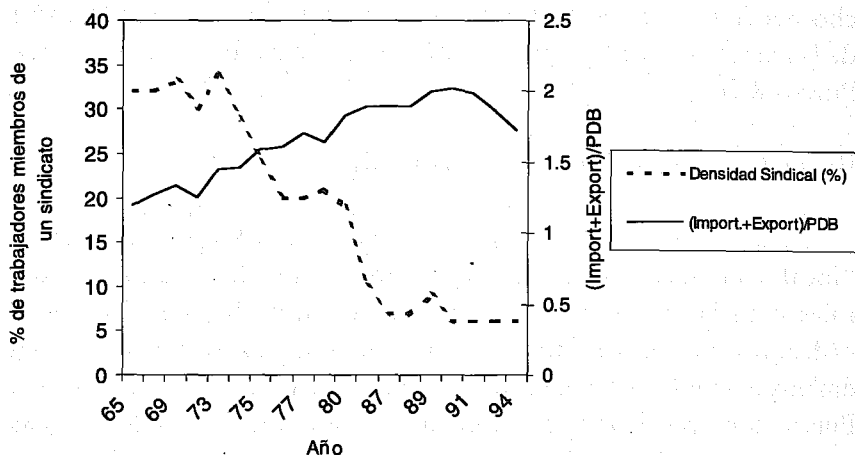
En Puerto Rico, en donde hay una economía relativamente pequeña pero sumamente abierta, la llamada globalización ha golpeado muy fuertemente a los sindicatos. Una manera de medir el fenómeno de apertura económica es por medio de la relación entre la suma de importaciones y exportaciones en un país con su producto doméstico bruto.⁷ Se entiende que, cuando los valores de exportaciones e importaciones de un país son altos con relación a su producto doméstico bruto, la economía es una relativamente “abierta.” Como podemos ver en la Gráfica 1, Puerto Rico ha tenido una economía sumamente abierta, ya que en los años 60 tenía valores de exportaciones e importaciones que sobrepasaban su producto doméstico bruto. Más aun, los valores de dichas exportaciones e importaciones *incrementaron* aun más, relativos al producto doméstico bruto durante la década de los años 70. En las décadas de los años 80 y 90, 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, sobre todo desde la

⁶ Véase Leo Troy, Will a More Interventionist NLRA Revive Organized Labor?, 13 HARVARD JOURNAL OF LAW AND PUBLIC POLICY 583 (1990); Leo Troy, Market Forces and Union Decline: A Response to Paul Weiler, 58 UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW 681 (1992); Véase también Robert J. Lalonde y Bernard Meltzer, Hard Times for Unions: Another Look at Employer Illegalities, 58 UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW 953 (1991).

⁷ La fórmula es muy sencilla: (Importaciones + Exportaciones)/Producto doméstico bruto.

década de 1970, cuando las uniones obreras del sector de la manufactura, por ejemplo, perdieron la mayoría de su matrícula.

Gráfica 1: Relación entre Sindicación en Manufactura y Apertura Económica de Puerto Rico, 1965-1995



Finalmente, existe una cuarta teoría que nos podría ayudar a entender por qué los trabajadores del sector público gozan de niveles más altos de sindicación que los del sector privado en Puerto Rico: los trabajadores del sector público tienen mejores derechos de organización sindical. Esta es una idea que a los abogados, sobre todo, nos atrae. Suena lógico que el derecho a la organización obrera y a la negociación colectiva debe tener un efecto de envergadura sobre la organización obrera. Incluso, muchos líderes obreros le echan la culpa a la falta de derechos laborales bajo el derecho laboral federal para explicar la baja participación obrera en la actividad sindical del sector privado.⁸

La literatura sobre sindicación en los EEUU también ha argumentado que la merma en la sindicación en los Estados Unidos se debe al

⁸ Estos comentarios sobre el derecho laboral federal los he escuchado, por ejemplo, de José "Lole" Rodríguez Báez, Presidente de la Federación del Trabajo, AFL-CIO, en comunicaciones personales con él.

derecho o, mejor dicho, a la falta de derechos laborales. Según esta literatura, la capacidad legal que tienen los patronos para oponerse a las elecciones sindicales ha creado condiciones por las que los obreros se han amilanado, temiendo represalias patronales, si se unen a un sindicato. El temor a las represalias ha debilitado a los sindicatos. El resto de este artículo describe las leyes laborales que afectan el derecho a organizar sindicatos en Puerto Rico y cómo este derecho puede o no contribuir a nuestro entendimiento de la diferencia de las tasas de matrícula sindical en los sectores público y privado de Puerto Rico.

III. EL DERECHO LABORAL EN PUERTO RICO

A Puerto Rico se le aplican todas las leyes federales que no son "localmente inaplicables, según establece la Ley de Relaciones Federales para Puerto Rico." Por esta razón, Puerto 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 Taft-Hartley no tiene jurisdicción.⁹ Estas áreas son aquéllas en las que los patronos no están vinculados al llamado "comercio interestatal"¹⁰ o que no caen bajo la jurisdicción de la Taft-Hartley, según establece esa ley. En la práctica, el área a la que no aplica la Taft-Hartley es principalmente el sector público de Puerto Rico, al cual aplican la Ley 130, la Ley 45 y las Leyes 134 y 139.

⁹ Aunque no está claro si a Puerto Rico le aplica o no la cláusula de Comercio Interestatal, la Ley Taft-Hartley se creó para que le aplicara a todos los estados de la unión americana bajo la facultad que tiene el Congreso de los Estados Unidos de legislar sobre el comercio interestatal. Por ende, en Puerto Rico, la Taft-Hartley aplica de igual manera, aunque quizás por razones diferentes (por el poder que tiene el Congreso de los Estados Unidos de legislar para Puerto Rico por medio de la Cláusula Territorial, por ejemplo).

¹⁰ Según el Artículo 1, Sección 8 de la Constitución de los EEUU, el Congreso norteamericano está facultado para regular el comercio entre los EEUU y los países extranjeros, entre los diferentes estados y con las tribus indias. A esta cláusula se le conoce como la cláusula de "comercio interestatal." Jurídicamente, esto significa que el Congreso puede regular cualquier actividad económica que tenga algún impacto sustancial al comercio interestatal. Véase *U.S. v. Morrison*, 529 US 598 (2001).

A. LA LEY TAFT-HARTLEY

La Ley Taft-Hartley¹¹ es la ley federal que le confiere derechos a los trabajadores para su auto-organización, acción concertada, y para negociar colectivamente con el patrono. También les confiere derechos a los trabajadores a no tomar parte en acciones concertadas o que los obliguen a ser parte de una organización sindical. Así lo establece la Sección 7 de dicha ley:

Los empleados tendrán el derecho a la auto-organización, a formar, entrar, o asistir 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 deben también tener el derecho a abstenerse de algunas o todas de dichas actividades de una organización laboral como condición de empleo... (*traducción por el autor*).¹²

1. PRÁCTICAS ILÍCITAS

Para proteger los derechos reconocidos por la Sección 7, descrita anteriormente, la Taft-Hartley faculta a una Junta Nacional de Relaciones del Trabajo (Junta Nacional), una agencia administrativa.¹³ 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 de buena fe con el sindicato, entre otras prácticas ilícitas relacionadas.¹⁴ 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

¹¹ 29 U.S.C. § 151 *et seq.*

¹² 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).

29 U.S.C. § 157.

¹³ 29 U.S.C. § 153.

¹⁴ 29 U.S.C. § 158 (a).

que se reinstale a algún obrero despedido por razones ilícitas, y a que se le pague por salarios no devengados por dicho despido ilegal.¹⁵

La Taft-Hartley también reconoce prácticas ilícitas del trabajo por parte de los sindicatos, las cuales incluyen: obligar a los trabajadores a formar parte del sindicato, no negociar de buena fe con el patrono, tomar parte en piquetes no sancionados por la ley, entre otras relacionadas.¹⁶ Igual que con respecto a las prácticas ilícitas de los patronos, la Junta Nacional puede investigar y adjudicar dichas prácticas ilícitas de los sindicatos.¹⁷

2. JURISDICCIÓN

La Ley Taft-Hartley aplica a todos aquellos patronos que participen del comercio interestatal y que generan ganancias brutas que exceden ciertos límites dispuestos en la ley. Hay una lista de exclusiones, sin embargo, 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*).¹⁸

3. UNIDAD APROPIADA Y REPRESENTACIÓN EXCLUSIVA

Los trabajadores y/o sus representantes tienen que manifestar 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 administre elecciones sindicales. Una muestra de interés se configura cuando se someten 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.¹⁹ La figura

¹⁵ 29 U.S.C § 160-161.

¹⁶ 29 U.S.C. § 158 (b).

¹⁷ 29 U.S.C § 160-161.

¹⁸ 45 USC § 151.

¹⁹ Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, http://www.nlr.gov/nlr/shared_files/brochures/engrep.asp. Última visita el 13 de febrero de 2006.

jurídica de "unidad apropiada" es norteamericana en su origen, establecida en la Cláusula 9(a) de la Taft-Hartley, la cual estipula que:

Representantes, designados o seleccionados para propósitos de la negociación colectiva por una mayoría de los empleados de una *unidad apropiada* para tales propósitos, serán los representantes exclusivos de todos los empleados en tal unidad para los propósitos de la negociación colectiva relacionada con su paga, salarios, horas de empleo y otros términos y condiciones de empleo.²⁰ (Traducción del autor)

La base de la figura jurídica de la unidad apropiada es que los trabajadores no se deben agrupar de una manera que le entorpezca al patrono la organización de producción existente. Para esto, la Junta Nacional considera varios elementos. Entre ellos está, primero, la localización física de la producción. Esto quiere decir que, si un patrono tiene varios locales en donde se lleva a cabo la producción, y están lejos uno del otro, una unidad apropiada podría ser uno solo de esos locales. Por otro lado, si la distancia entre los diferentes lugares de producción es más cercana, la unidad apropiada puede que requiera la inclusión de todos estos lugares en una sola unidad apropiada.

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 decisión de la Junta Nacional en *Globe Machine and Stamping*,²¹ los trabajadores diestros tienen el derecho de estar en una unidad apropiada diferente de 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 instalaciones puede tener un impacto en el resto de ellas, si existe un centro administrativo de operaciones, si las

²⁰ 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 representatives 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).

²¹ 3 NLRB 294 (1937).

condiciones de empleo en todas las facilidades son uniformes, y si los empleados, generalmente, son intercambiados de una facilidad a otra. Si se da alguna de estas situaciones, la Junta Nacional favorecerá 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 contenidos en tal unidad apropiada.

La Junta Nacional también considera el historial de la negociación colectiva del patrono. Si el patrono tiene un historial de negociación colectiva con cierto grupo de trabajadores, la Junta Nacional puede tomarlo como evidencia de unidad apropiada.

Finalmente, la Junta Nacional considera la extensión de la organización de los empleados. Esto significa que, si los empleados de un patrono tienen un historial de organización específico, la Junta Nacional lo toma en consideración para entender si hay o no una comunidad de intereses.

Como podemos ver, las consideraciones para ver si hay o no una “comunidad de intereses” que establezca la existencia de una “unidad apropiada” intentan balancear los derechos de organización sindical con la organización de producción imperante por parte de los patronos.²²

Una vez 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 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 individualmente.²³

²² Puesto de manera más crítica por el veterano abogado laboral Alejandro Torres Rivera, la unidad apropiada es: “...un embeleo 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 frente a sus patronos.” Alejandro Torres Rivera, comunicación personal, 19 de febrero de 2006.

²³ 29 USC § 159 (a).

B. LA LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO DE PUERTO RICO

La Ley 130 le reconoce derechos de auto organización a los trabajadores bajo su jurisdicción. El Artículo 4 de la Ley 130 estipula que:

Los empleados tienen derecho, 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.²⁴

Nótese que este Artículo 4 de la Ley 130 se parece mucho a la Sección 7 de la Taft-Hartley citada previamente.

Similarmente a la Taft-Hartley, la Ley 130 excluye supervisores, ejecutivos, empleados de padres o cónyuges y empleados domésticos.²⁵ En una decisión de la Junta de Puerto Rico, ésta también dictaminó que se excluirían empleados de confianza del gobierno.²⁶ También excluye empleados gerenciales, de acuerdo con una norma que adopta casi, palabra por palabra, la norma federal.²⁷

1. PRÁCTICAS ILÍCITAS

Igual que la Taft-Hartley, la Ley 130 establece prácticas ilícitas que pueden cometer los patronos. Estas son: violar los derechos consagrados en el Artículo 4 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, incluido un acuerdo en el cual se comprometa a aceptar un laudo de arbitraje, y dejar de mantener una actitud neutral antes o durante cualquier elección sindical.*²⁸ (Énfasis suplido).

Como podemos ver, la Ley 130 tipifica prácticas ilícitas del trabajo parecidas a las establecidas en la Ley Taft-Hartley. Igual que la Taft-

²⁴ 29 LPRA § 65.

²⁵ 29 LPRA § 63.

²⁶ *Fábrica de Muebles Dimas*, 2 DJRT 820 (1955).

²⁷ *AFF y Brotherhood of Railway and Airline Clerks* D-465 (1968).

²⁸ 29 LPRA § 69.

Hartley, como podemos ver también, la Ley 130 protege el derecho de los sindicatos a ser "representantes exclusivos."²⁹ Sin embargo, la Ley 130 protege más a los sindicatos que la Ley Taft-Hartley, pues tipifica dos prácticas ilícitas en contra de los patronos que no contiene la 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 culpan a la oposición patronal por los bajos niveles sindicales en los EEUU.³⁰ Segundo, bajo la Ley 130, es una práctica ilícita que se violen los términos del convenio colectivo. No existe similar práctica ilícita bajo la Ley Taft-Hartley.

A diferencia de la Ley Taft-Hartley, la Ley 130 sólo reconoce dos prácticas ilícitas que pueden cometer las uniones. La primera es que la unión viole el convenio colectivo, incluido un acuerdo de aceptar un laudo de arbitraje. La segunda es que expulse o suspenda injustificadamente a un miembro de la unión o a un empleado en la unidad apropiada cuando exista un acuerdo de afiliación total o de mantenimiento de matrícula del sindicato.³¹ No existen, entonces, las prácticas ilícitas en contra de los sindicatos que existen bajo la Taft-Hartley, pues ésta incluye como prácticas ilícitas que un sindicato obligue a los trabajadores a formar parte del sindicato, no negocie de 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 y de aquellas dependencias o subdivisiones del Estado de Puerto Rico que funcionan como negocios privados y generan sus propios fondos y ganancias.³² También cubre a los patronos de la fase agrícola de la industria agrícola y a patronos dentro de la definición del comercio

²⁹ Véase también, 29 LPRA § 66(1).

³⁰ Véase Paul C. Weiler, *Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization Under the NLRA*, 96 HARVARD LAW REVIEW 1769 (1983); Paul Weiler, *Striking a Balance: Freedom to Contract and the Prospective on Union Representation*, 98 HARVARD LAW REVIEW 351 (1984).

³¹ 29 LPRA § 69 (2).

³² 29 LPRA § 63.

interestatal pero que caen fuera de los parámetros jurisdiccionales de la Taft-Hartley, por no generar suficientes ganancias brutas que llenen los requisitos de dicha ley. La Ley 130 también cubre a aquellos patronos sobre los cuales la Taft-Hartley renuncia a su jurisdicción.

3. UNIDAD APROPIADA Y REPRESENTACIÓN EXCLUSIVA

La Ley 130 requiere, al igual que la 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 sostener la existencia de la unidad apropiada. Esta sólo menciona que:

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.³³ (énfasis suplido)

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 de Puerto Rico ha adoptado consideraciones parecidas a la de la Junta Nacional y el 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. De esta manera, la Junta ha acercado el concepto de unidad apropiada de la Ley 130 al de la Taft-Hartley.

C. LEY DE RELACIONES DEL TRABAJO PARA EL SERVICIO PÚBLICO

La Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público, conocida como la Ley 45, se aprobó en 1998 para reconocerle el derecho de la negociación colectiva a los trabajadores de las agencias "tradicionales" del gobierno de Puerto Rico o de aquellas agencias del gobierno central que dependen del presupuesto del gobierno de Puerto Rico

³³ 29 LPRA § 66.

para su funcionamiento. Sin embargo, distinto de 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 2 meramente expresa 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*.

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*.³⁴ (Énfasis suplido).

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 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.

³⁴ 3 LPRA § 1451.

1. PRÁCTICAS ILÍCITAS

La Ley 45, igual que la 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 pro-sindicales, negarse a negociar de 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*.³⁵ Por ende, las practicas ilícitas de los patronos son muy parecidas a las establecidas bajo la Ley 130, ya que incluyen, distinta de la Taft-Hartley, no mantener neutralidad durante un proceso de elección sindical y violar un convenio colectivo o un laudo de arbitraje.

La Ley 45 también crea prácticas ilícitas del trabajo de los sindicatos, las cuales son muy parecidas a las que impone la Taft-Hartley. Estas son: intervenir o restringir a cualquier empleado por ejercer o no sus derechos bajo la Ley 45, negarse a negociar de 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.³⁶

Igual que la Ley 130 y la Ley Taft-Hartley, la Ley 45 crea una agencia para administrarla, 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 la adjudica, entre otros asuntos.³⁷

Es importante también recalcar que la Ley 45 prohíbe las huelgas completamente, algo que ni la Taft-Hartley ni la Ley 130 hacen.³⁸ 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.³⁹

³⁵ 3 LPRA § 1452b(1).

³⁶ *Ibid.* § 1452b(2).

³⁷ 3 LPRA §§ 1452c, 1452f

³⁸ 3 LPRA § 1451q.

³⁹ 3 LPRA § 1451p.

2. JURISDICCIÓN

La Ley 45 cubre a todos los empleados del gobierno central de Puerto Rico. Excluye a los empleados municipales, los de la Rama Judicial, los de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, los empleados de la Oficina del Gobernador, de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, de las Oficinas del ELA fuera de Puerto Rico, de la Comisión Estatal de Elecciones, de la Policía, la Guardia Nacional y el Departamento de Justicia.⁴⁰ Además, excluye a todo individuo empleado por un periodo fijo, funcionarios sujetos a confirmación legislativa, supervisores, y empleados de confianza, transitorios, irregulares, por jornal, y de confianza.⁴¹ Finalmente, excluye a los empleados de la Universidad de Puerto Rico.⁴²

3. UNIDAD APROPIADA Y REPRESENTACIÓN EXCLUSIVA

Igual que la Taft-Hartley, la Ley 45 utiliza el concepto de "comunidad de intereses" para establecer la unidad apropiada.⁴³ 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 implantados y los acuerdos entre las partes.⁴⁴ De esta manera, la Ley 45 incorpora estas figuras jurídicas del derecho laboral norteamericano.

Igual que con la Ley 130 y la Taft-Hartley, con la Ley 45, cualquier sindicato certificado por la Comisión para representar una unidad apropiada tendrá el derecho de representación exclusiva.⁴⁵ Finalmente, y distinto de la Ley 130 y la Taft-Hartley, esta ley no permite que un sindicato sea el representante exclusivo de más del 35% de los empleados del gobierno.⁴⁶ O sea, la Ley 45 limita aun más la posibilidad de que los trabajadores creen un frente común en ante el sector patronal.

⁴⁰ 3 LPRA § 1451d(b).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² 3 LPRA §1451d(c).

⁴³ 3 LPRA § 1451d(c).

⁴⁴ 3 LPRA § 1451e.

⁴⁵ 3 LPRA § 1451g.

⁴⁶ 3 LPRA § 1451t.

Como podemos ver, la Ley 45 es mucho más restrictiva que la Ley 130 y la Ley Taft-Hartley, en cuanto no establece derechos generales para la acción concertada y sindicación 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 proscribe las huelgas y el que un sindicato represente más del 35% de los trabajadores del gobierno. En lo que 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 a mantener una actitud neutral ante una elección sindical y crea una práctica ilícita para cualquier violación del convenio colectivo. La Ley 45 limita a las partes a la mediación y al arbitraje compulsorio, cosa que la Taft-Hartley ni la Ley 130 hacen. Igual que la Taft-Hartley, finalmente, la Ley 45 crea prácticas ilícitas del trabajo de los sindicatos.

D. LEYES 130 Y 134

Existen otras dos leyes que facilitan la organización obrera entre los empleados del gobierno de Puerto Rico. Estas son las leyes 134⁴⁷ y 139,⁴⁸ aprobadas en 1960 y 1963, respectivamente. Estas leyes todo lo que le permiten a los empleados del sector público de Puerto Rico es 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 estatutario para negociar colectivamente. Esto no ha impedido que algunas organizaciones bona fide hayan firmado acuerdos con los patronos, ya que las leyes no los prohíben. Las leyes también guardan silencio sobre el derecho a la huelga, y algunas de estas organizaciones se han lanzado a la huelga, también. 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 trabajo al margen de una legalidad, en condiciones superiores a las que hoy le permite la Ley 45.

⁴⁷ Ley 134 del 19 de julio de 1960.

⁴⁸ Ley 139 del 30 de junio de 1963.

O sea, que, aunque las leyes 130 y 134 no le 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 adquirió derechos que, si bien no estaban escritos en una ley, estaban escritos en cartas contractuales que la asociación obtuvo por medio de la militancia.⁴⁹ 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 Exentos No Docentes de la Universidad de Puerto Rico. Más importante aun, las bona fide han realizado paros selectivos y otras acciones, en las que la militancia se ha hecho sentir.

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 45 convenios de uniones bajo la Ley 45 expirados. El gobierno se niega a negociarlos.

IV. ANÁLISIS

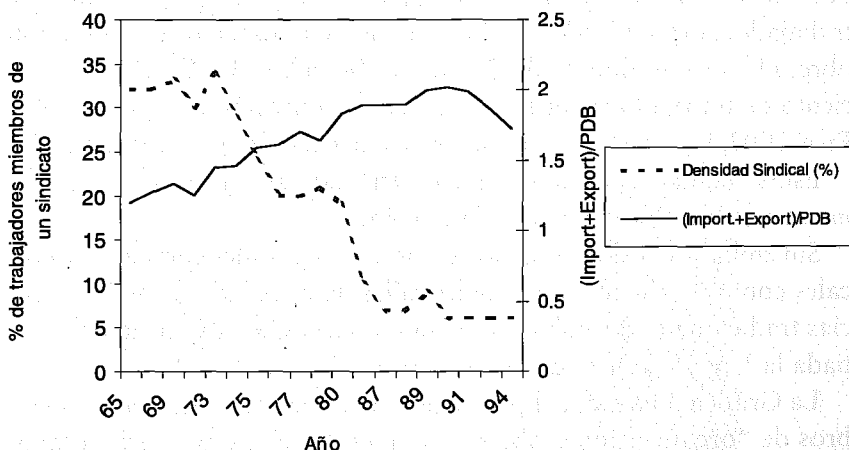
Hemos podido ver que el derecho laboral de Puerto Rico con jurisdicción sobre los trabajadores del sector público protege más a los trabajadores que la legislación federal, en tanto y en cuanto obliga a que el patrono mantenga una actitud neutral durante las elecciones sindicales. Como vimos anteriormente, los críticos de la Ley Taft-Hartley han indicado que esa falta de neutralidad del patrono bajo el estatuto federal ha llevado a que los patronos del sector privado comiencen campañas anti-sindicales que amedrentan a los trabajadores y los espantan de la actividad sindical, contribuyendo a su merma. Por ende, de primera instancia, parece que en Puerto Rico los trabajadores del sector público gozan de niveles más altos de sindicación, debido a que las leyes con jurisdicción sobre ellos, la Ley 130 y la Ley 45, obligan al patrono a mantenerse neutral.

⁴⁹ Luis Pedraza Leduc, comunicación personal, octubre de 2005.

Sin embargo, un estudio más profundo de las cifras sindicales nos obliga a dudar sobre el efecto que la neutralidad patronal tiene sobre los niveles de sindicación en Puerto Rico. En la Gráfica 2 podemos ver el por ciento de trabajadores asalariados que son miembros de una "unión" en Puerto Rico. La gráfica muestra que la cifra de "uniones" incrementó de un 6% en el 1996, antes de aprobada la Ley 45, a un 10% en el 2000, luego de aprobada la Ley 45, y a un 11% en el 2002. Esto nos hace pensar que la Ley 45 tuvo un efecto positivo en la organización sindical de Puerto Rico.

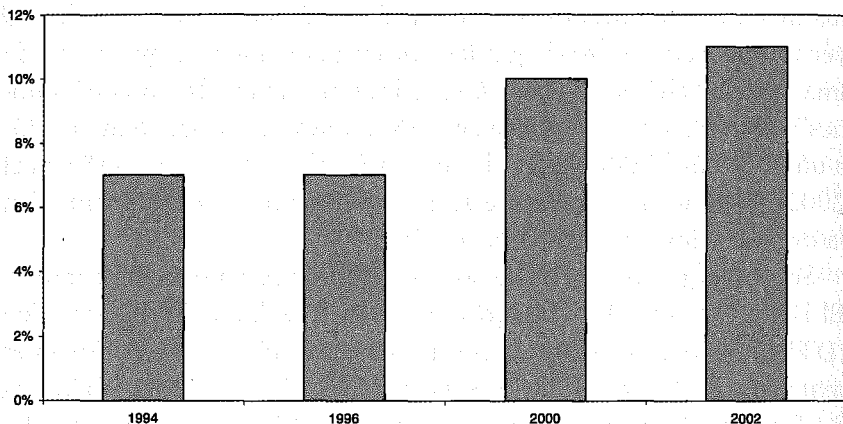
Sin embargo, los niveles de organización sindical no incrementaron. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH) recoge dos tipos de estadísticas de unionados. La primera es matrícula de "uniones." Esta es la estadística que presenta la Gráfica 2. Esa estadística recoge sólo los trabajadores en organizaciones laborales que tienen el derecho estatutario 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: Relación entre Sindicación en Manufactura y Apertura Económica de Puerto Rico, 1965-1995



GRÁFICA 2. POR CIENTO DE TRABAJADORES MIEMBROS DE UNA "UNIÓN"

FUENTE: DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS, INFORME DE UNIONADOS (1994, 1996, 2000, 2002)



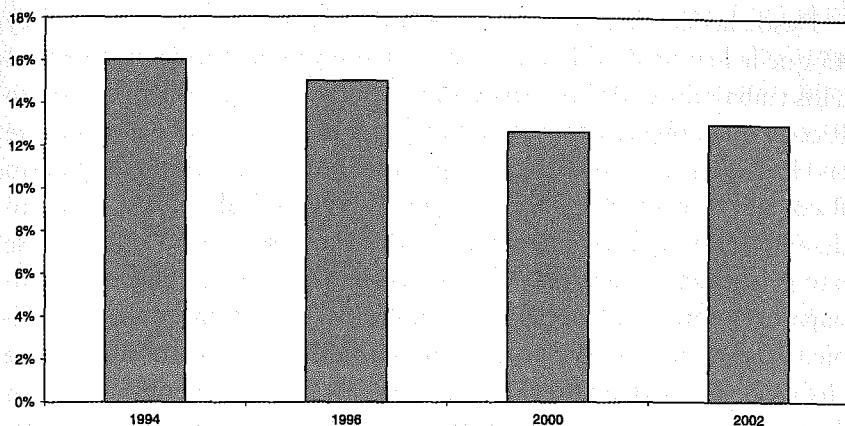
El por ciento de trabajadores que han sido miembros de una "organización obrera" está recogido en la Gráfica 3. Como podemos ver, el por ciento de trabajadores asalariados que ha sido miembro de "organizaciones obreras" ha sido mucho más alto que el por ciento de trabajadores que han sido miembros de "uniones". Mientras, el por ciento de trabajadores que eran miembros de "uniones" en 1996 era sólo un 6%, el por ciento de trabajadores miembros de "organizaciones obreras" era de 16% en el mismo año. Otro aspecto interesante de la Gráfica 3 es que, distinto de la Gráfica 2, el por ciento de trabajadores organizados en Puerto Rico en cualquier organización obrera ha disminuido desde que se aprobó la Ley 45. En 1996, el por ciento de trabajadores miembro de una organización obrera era 16%. En el 2002, bajó a 13%. Esto ocurrió, aun luego de aprobada la Ley 45.

Estas estadísticas muestran que, en realidad, no se organizaron *nuevos* trabajadores a raíz de la Ley 45.

Sin embargo, todos podemos recordar las grandes campañas sindicales como producto de las cuales miles de trabajadores de las agencias tradicionales del gobierno se unieron a sindicatos, luego de aprobada la Ley 45. ¿Que ocurrió, entonces?

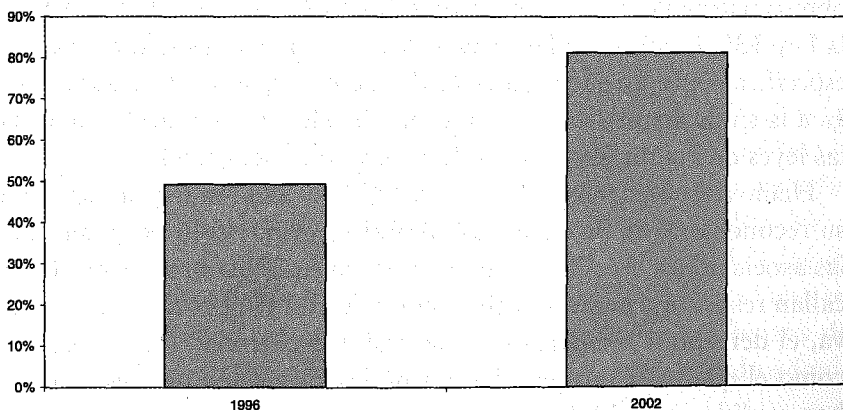
La Gráfica 3 muestra el por ciento de trabajadores que eran miembros de "organizaciones obreras" con el derecho estatutario a favor de la negociación colectiva. En el 1996, previo a la Ley 45, había

GRÁFICA 3: POR CIENTO DE TRABAJADORES MIEMBROS DE UNA "ORGANIZACIÓN OBRERA"
 FUENTE: DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS, INFORME DE UNIONADOS (1994, 1996, 2000, 2002)



140,000 trabajadores que eran miembros de "organizaciones obreras." De esos 140,000, solo el 49% eran miembros de una "unión." En el 2002, luego de aprobada la Ley 45, había 1,000 trabajadores menos miembros de organizaciones obreras que en 1996, o 139,000 miembros. De esos 139,000 miembros, 81% eran miembros 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

GRÁFICA 4: 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)



de sindicatos bajo la Ley 45, mientras en el pasado estaban en asociaciones bona fides bajo las leyes 134 y 139.

Desde la década de los años 90, antes y después de aprobada la Ley 45 que le brinda derechos de organización y de negociación colectiva a los trabajadores de las agencias tradicionales del gobierno en Puerto Rico, y que obliga al patrono a mantener una actitud neutral durante las elecciones sindicales, la participación obrera en sindicatos en Puerto Rico, aun en el sector público, ha ido decayendo. Algunos se sorprenderán por esto que expongo, ya que, desde que se aprobó la Ley 45, se han celebrado muchísimas elecciones sindicales en las cuales los trabajadores han votado a favor del sindicato. Sin embargo, como también hemos podido ver aquí, la mayoría de estos trabajadores que eligieron ser parte de los sindicatos bajo la Ley 45 ya eran miembros de otras organizaciones obreras —las llamadas asociaciones bona fide. Por ende, es muy difícil argumentar que el derecho laboral tiene hoy un efecto significativo en los niveles relativamente más altos de sindicación del sector público de Puerto Rico.

V. CONCLUSIÓN

El mundo sindical en Puerto Rico está muy fragmentado. Mientras los trabajadores del sector público gozan de unos niveles relativamente altos de sindicación, los sindicatos del sector privado han casi desaparecido. En este artículo hemos tratado de analizar si esta desigualdad sindical entre el sector público y privado es producto de un derecho laboral creado bajo diferentes leyes que rigen las relaciones obrero-patronales y que otorgan derechos distintos: la Ley Taft-Hartley, la Ley 130, la Ley 45 y las leyes 134 y 139. Las leyes se diferencian, específicamente, en que la Taft-Hartley permite que el patrono se oponga a la sindicación durante una campaña electoral sindical, mientras las leyes de Puerto Rico exigen la neutralidad del patrono.

Hemos también visto que las leyes 134 y 139 limitan grandemente su reconocimiento de derechos laborales, ya que sólo permiten que las asociaciones bona fide cobren cuotas a sus miembros. Estas leyes callan respecto a otros derechos, como lo son la negociación colectiva, el derecho a la huelga o la neutralidad patronal. Sin embargo, como el que calla otorga, algunos de los sindicatos bajo estas leyes han podido negociar cartas contractuales y convenios. Incluso, los

niveles de sindicación no se vieron alterados cuando se reconocieron nuevos derechos a los empleados del servicio público, al aprobarse la Ley 45. En otras palabras, aunque las Leyes 134 y 139 otorgaron derechos sumamente limitados, fomentaron la organización obrera tanto o más que la Ley 45, la cual reconocía más derechos en su texto.

Debido a que la neutralidad patronal no ayuda a explicar claramente la diferencia entre los niveles de sindicación en Puerto Rico, y que la teoría de la producción flexible y de la sustitución gubernamental son igualmente insuficientes, de las teorías aquí descritas sólo nos queda la llamada "globalización," generalmente comprendida, para explicar la baja participación de los obreros en los sindicatos del sector privado. El argumento es lógico: En Puerto Rico operan industrias con centros de producción en todo el mundo. Su capacidad de mudar la producción a otras partes es relativamente grande, y los obreros reconocen esto. Por ende, lo piensan dos veces antes de unirse a un sindicato, ya que el patrono puede mudar la producción en el momento en que la organización obrera intente presionarlo.

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir que, aunque es posible que una enmienda a la Ley Taft-Hartley que obligue al patrono a mantener la neutralidad durante elecciones sindicales ayude a que se organicen más trabajadores en Puerto Rico, sobre todo en aquellas industrias del sector privado sin incentivos para irse del país, como lo podría ser el sector comercial, no sería suficiente. Las "mega tiendas" como Wal Mart, Walgreens, Pep Boys, Mc-Donald's, entre otras, que han acaparado el comercio de Puerto Rico, están en la isla para vender sus productos y servicios en Puerto Rico, no en Singapur o Irlanda, a donde el capital manufacturero de la industria farmacéutica, por ejemplo, se ha estado mudando. 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, obstaculiza que Puerto Rico (y los Estados Unidos, por medio de sus leyes federales) le brinden mejores derechos de sindicación a sus trabajadores, sobre todo en las industrias con capacidad de fugarse, como son las del sector de la manufactura. Los trabajadores en Puerto Rico tienen, entonces, sólo derechos *mancos*, sin brazos de alcance global, alcance que el capital transnacional ha podido adquirir en estos tiempos de la llamada "globalización."

Los abogados, sindicalistas y otros interesados en que se respeten los derechos de organización obrera y negociación colectiva tenemos que desarrollar ideas, programas e instituciones que le puedan brindar nuevos brazos con alcance internacional a las normas y derechos laborales. Nuestra economía y sus trabajadores ya se proyectan hacia el mundo. Proyectemos el pensamiento del derecho laboral hacia ese mundo también.