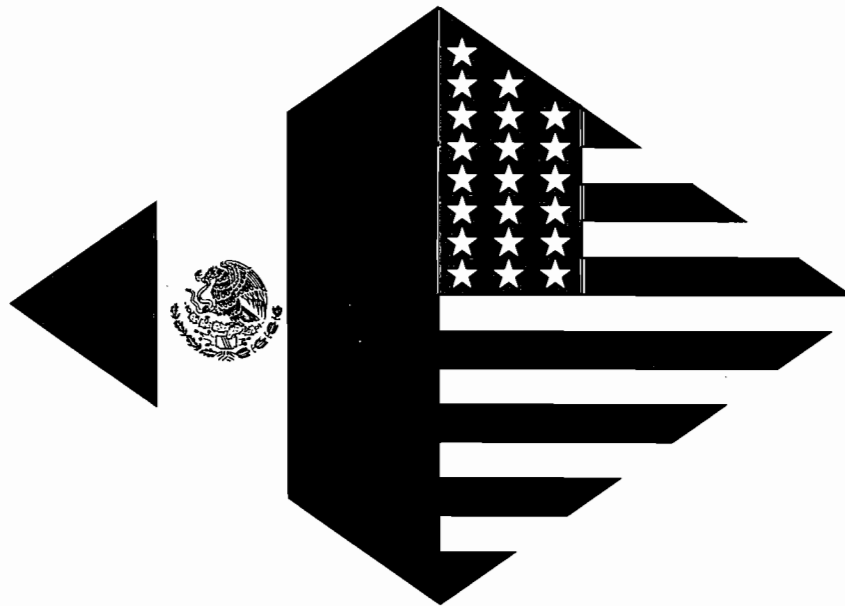


# First Annual United States - Mexico International Labor Law Conference

---

Mexico City, Mexico • October 26-27, 1992

---



SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL



UNITED STATES OF AMERICA  
DEPARTMENT OF LABOR



October 1993

This report was jointly prepared by the Department of Labor, Office of the Solicitor, and the Mexican Secretariat of Labor and Social Welfare under the terms of the Memorandum of Understanding (MOU) signed by the Secretaries of Labor of the United States and Mexico in May 1991. The United States portion of the proceedings were prepared under the direction of John F. Depenbrock, Associate Solicitor, Division of Labor-Management Laws. Compilation and editing was by Donald D. Carter, Jr., assisted by Joy K. Reynolds.

The report is not an official document and does not express the policies or views of either the U.S. Government or the Government of the United Mexican States.

This material will be made available to sensory impaired individuals upon request. Voice phone: 202-219-7610. Telecommunications Device for the Deaf (TDD) phone: 1-800-326-2577.

## **Proceedings**

# **First Annual United States - Mexico International Labor Law Conference**

**Mexico City, Mexico, October 26-27, 1992**

## **Memoria**

# **Primera Conferencia Anual México - EUA Sobre Legislación Laboral**

**Centro Internacional de Estudios de Seguridad Social  
México, D.F., 26 y 27 de octubre de 1992**





## INTRODUCTION

The First Annual U.S. - Mexico International Labor Law Conference was designed to focus dialogue between the United States Department of Labor and the Mexican Secretariat of Labor and Social Welfare, on the constitutional and legislative foundations of labor law in both countries. It was preceded by a series of bilateral meetings held in late 1991 and 1992 at which the basic elements of each country's labor laws and institutions were compared and discussed. The Conference was conceived by U. S. and Mexican Labor Department officials as the first in a series, designed to provide a more formal means for examining labor law and worker rights practices in both the United States and Mexico. A preliminary joint report, "A Comparison of Labor Law in the United States and Mexico: An Overview," was prepared as background for the Conference.

The Conference, held in Mexico City October 26-27, 1992, was structured as a series of seminars on a broad range of fundamental labor laws. Public and private sector experts from the United States and Mexico were invited with the intent of providing a variety of perspectives on U.S. and Mexican labor law, respectively. In addition, commentators and attendees were drawn from labor, management, and government as well as the academic community. The Conference provided a unique opportunity for this diverse group of experts and practitioners to come together to examine a broad range of labor law issues. The Conference agenda and lists of speakers and commentators are included as Appendices 1-3.

These proceedings are a compilation of papers (in English) on U.S. law that were presented at the Labor Law Conference on October 26, 1992, together with a compilation of the presentations (in Spanish) on Mexican law that were made at the Labor Law Conference on October 27, 1992. These papers from the Conference are not official documents and do not express the policies or views of either the U.S. Government or the Government of the United Mexican States. It is hoped that this publication will provide the basis for continued dialogue among interested parties, and will contribute to strengthening the ongoing consultative relationship between the United States and Mexico in the years ahead.

## INTRODUCCION

En el marco del Plan de Acción 1992 de las Bases de Entendimiento y Cooperación en Materia Laboral firmadas entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México y el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América, se llevó a cabo esta Primera Conferencia Anual México-EUA sobre Legislación Laboral, cuyo principal objetivo fue promover un mayor conocimiento recíproco de las legislaciones del trabajo que rigen en cada uno de los dos países. Al evento asistieron funcionarios gubernamentales, académicos y dirigentes sindicales y empresariales de ambos países.

Los temas que se abordaron, por parte de EUA, fueron el derecho administrativo y procedimientos en el sector laboral; la resolución de conflictos obrero-patronales (conciliación y arbitraje); la legislación para la protección del derecho de organización y la promoción de la contratación colectiva; las leyes que promueven las relaciones de cooperación obrero-patronal; las leyes que promueven la capacitación de los trabajadores, la productividad y la calidad; las leyes para la protección de los salarios de los trabajadores y la jornada de trabajo; las leyes que protegen a los asalariados de la discriminación en el lugar de trabajo; y las leyes laborales relacionadas con los sistemas de seguridad social.

Por parte de México, los temas tratados fueron las normas constitucionales; la Ley Federal del Trabajo; las relaciones individuales de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones, el trabajo de las mujeres y el trabajo de los menores; los trabajos especiales; las relaciones colectivas de trabajo; las huelgas; los riesgos de trabajo; las autoridades de trabajo y los servicios sociales y el personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; el derecho procesal del trabajo; y el derecho a la salud, a la vivienda y al crédito.

Se tiene previsto continuar en el futuro cercano con este tipo de conferencias, a fin de abordar aspectos más específicos de las legislaciones laborales de ambos países.





**Proceedings**

**First Annual United States - Mexico  
International Labor Law Conference  
Mexico City, October 26-27, 1992**

**Memoria**

**Primera Conferencia Anual  
México - EUA Sobre Legislación Laboral  
México D.F., 26 y 27 de octubre de 1992**

**TABLE OF CONTENTS**

**CONTENIDO**

---

|                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introduction . . . . .                                                                                                                          | iv |
| Introducción . . . . .                                                                                                                          | v  |
| Labor and Employment Law in the United States — A Patchwork of Protections,<br>Perils, and Promises<br><i>Prof. Charles J. Morris</i> . . . . . | 3  |
| Administrative Law and Procedure in the Labor Sector<br><i>Prof. Peter L. Strauss</i> . . . . .                                                 | 23 |
| Practical Dispute Resolution Techniques<br><i>Prof. Stephen B. Goldberg</i> . . . . .                                                           | 31 |
| Mediation and Other Dispute Resolution Practices in the United States of America<br><i>Mr. James F. Power</i> . . . . .                         | 37 |
| Laws Protecting the Right to Organize and Collective Bargaining<br><i>Prof. Julius G. Getman</i> . . . . .                                      | 45 |
| Role of the National Labor Relations Board — To Provide for Industrial Democracy<br>in the Workplace<br><i>Hon. Jerry M. Hunter</i> . . . . .   | 51 |
| Laws Promoting Cooperative Labor-Management Relations<br><i>Prof. Benjamin Aaron</i> . . . . .                                                  | 57 |
| A Commentary on Laws Promoting Cooperative Labor-Management Relations<br><i>Prof. Marley S. Weiss</i> . . . . .                                 | 67 |
| Laws Promoting Worker Training, Productivity and Quality<br><i>Prof. Samuel Estreicher</i> . . . . .                                            | 79 |
| A Commentary on Laws Promoting Worker Training, Productivity and Quality<br><i>Edward E. Potter, Esq.</i> . . . . .                             | 93 |
| An Overview of the Laws of Work-Related Social Benefit Systems in the<br>United States<br><i>Prof. Jeffrey S. Lehman</i> . . . . .              | 99 |

---

## Proceedings

**First Annual United States - Mexico  
International Labor Law Conference  
Mexico City, October 26-27, 1992**

## TABLE OF CONTENTS

## Memoria

**Primera Conferencia Anual  
México - EUA Sobre Legislación Laboral  
México D.F., 26 y 27 de octubre de 1992**

## CONTENIDO

---

|                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Palabras de Apertura<br><i>Lic. Manuel Gomezperalta Damiron</i> . . . . .                                                                                                                                                        | 111 |
| Normas Constitucionales<br><i>Dr. José Dávalos Morales</i> . . . . .                                                                                                                                                             | 113 |
| Ley Federal del Trabajo -Principios Generales-<br><i>Dr. Nestor de Buen Lozano</i> . . . . .                                                                                                                                     | 123 |
| Relaciones Individuales de Trabajo; Condiciones de Trabajo;<br>Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones;<br>Trabajo de las Mujeres; Trabajo de los Menores<br><i>Lic. Francisco Breña Garduño</i> . . . . . | 135 |
| Trabajos Especiales<br><i>Dr. Hugo Italo Morales</i> . . . . .                                                                                                                                                                   | 143 |
| Relaciones Colectivas de Trabajo<br><i>Dip. y Lic. Juan Moisés Calleja García</i> . . . . .                                                                                                                                      | 153 |
| Huelgas<br><i>Lic. Miguel Angel Pino De La Rosa</i> . . . . .                                                                                                                                                                    | 163 |
| Riesgos de Trabajo<br><i>Dr. Juan Antonio Legaspi Velasco</i> . . . . .                                                                                                                                                          | 171 |
| Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales - Personal Jurídico de las Juntas de<br>Conciliación y Arbitraje<br><i>Lic. Juan Bautista Climent Beltrán</i> . . . . .                                                             | 183 |
| Derecho Procesal del Trabajo<br><i>Lic. Adolfo Tena Morelos</i> . . . . .                                                                                                                                                        | 191 |
| Derecho a la Salud; Derecho a la Vivienda; Derecho al Crédito<br><i>Lic. Roberto del Cueto Legaspi</i> . . . . .                                                                                                                 | 201 |

---

**Proceedings**

**Memoria**

**First Annual United States - Mexico  
International Labor Law Conference  
Mexico City, October 26-27, 1992**

**Primera Conferencia Anual  
México - EUA Sobre Legislación Laboral  
México D.F., 26 y 27 de octubre de 1992**

**TABLE OF CONTENTS**

**CONTENIDO**

---

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Appendix 1:                                                                 |     |
| Conference Agenda . . . . .                                                 | 211 |
| Appendix 2:                                                                 |     |
| Speakers, United States of America . . . . .                                | 217 |
| Appendix 3:                                                                 |     |
| Speakers, United Mexican States . . . . .                                   | 219 |
| Appendix 4:                                                                 |     |
| United States of America Delegation . . . . .                               | 221 |
| Appendix 5:                                                                 |     |
| Memorandum of Understanding (DOL - STPS, May 3, 1991) . . . . .             | 223 |
| Appendice 6:                                                                |     |
| Programa . . . . .                                                          | 227 |
| Appendice 7:                                                                |     |
| Lista de Participants . . . . .                                             | 231 |
| Appendice 8:                                                                |     |
| Bases de Entendimiento y Cooperación (STPS - DOL, 3 Mayo de 1991) . . . . . | 235 |

---



**October 26, 1992**

**PRESENTATIONS ON  
UNITED STATES  
LABOR LAW**



# **LABOR AND EMPLOYMENT LAW IN THE UNITED STATES — A PATCHWORK OF PROTECTIONS, PERILS, AND PROMISES**

**Charles J. Morris**

**Professor Emeritus of Law  
Southern Methodist University**

## **I. THE ROLE OF THE LAW IN SHAPING INDUSTRIAL RELATIONS IN THE UNITED STATES**

This morning we begin a process which could have historic implications for the working people of our two countries. As Mexico and the United States seek to rationalize and integrate the flow of goods and technology across our common border, we at this conference turn our attention to the human components of trade and commerce, to the people who operate the machines, drive the tractors, assemble the parts, and perform the myriad of occupations that contribute products and services to our respective economies.

Labor and employment law is the law which distinguishes workers from the non-human aspects of trade and commerce. In this new age of the international marketplace, it is useful to remind ourselves of the words which the United States Congress wrote into the Clayton Act of 1914 when it made the distinction: "That the labor of a human being is not a commodity or article of commerce."<sup>1</sup> Never mind that this was an attempt to exempt labor-union activity from the anti-trust laws, and never mind that that attempt largely failed, the noble intention expressed in the declaration should nevertheless stand as a beacon, guiding both the passage of future laws and the administration of existing laws that regulate the field of labor relations.

We are here because we recognize that it is important to know about and have some understanding about each other's labor laws. But it is not enough merely to know about the structures and procedures of those laws, for much is concealed behind the legal language of statutory provisions and judicial opinions. For one to intelligently face the industrial relations landscape of the future, and perhaps even to make a positive contribution to some of its distinctive details, will require an appreciation of the basic thrust or direction of the nation's labor relations. I shall try to delineate from a legal perspective, though with very broad strokes, the labor relations scene in the United States. This is not a scene that can be portrayed as a single system, for the United States does not have a coherent labor relations system. We have a patchwork of laws and a patchwork of industrial practices that contain only scattered elements

of a system, or perhaps several systems. We have some of the most advanced protective employment laws of any country, and we have some very complex laws relating to union representation and collective bargaining; but we also have the largest nonunion workforce of any advanced democratic industrial country in the entire world. But what is most distinctive about this eclectic scene is its dynamic quality. The entire spectrum of industrial relations in the United States — from the union sector to the nonunion, from the public sector to the private — is now in a state of flux. Changes are occurring rapidly, not just in the law but, more fundamentally, in the organization of work and in relationships between management and employees. The law, both statutory and judicial, has always played a vital role in determining the ultimate nature of the transformations that occur in the American workplace. There is every reason to believe that the law will continue to be a decisive factor in shaping the changes which are now occurring and will continue to occur.

I want to explore with you where we have been, where we are, and where we might be going. It is an historical truism that the efforts of American workers to organize into labor unions were consistently opposed by almost all employers, and the law was always a significant factor in that process. In the earliest days, the law of criminal conspiracy<sup>2</sup> was used to suppress union activity; later the Supreme Court determined, as a matter of constitutional interpretation, that protective labor legislation interfered with the freedom of contract<sup>3</sup> and, notwithstanding the absence of Congressional direction, the Court also held that the antitrust laws applied to labor union activity.<sup>4</sup> In addition, substantial judicial intervention, particularly the federal court injunction, became the most effective strike-breaking device available to employers.<sup>5</sup>

Organized labor's countervailing responses likewise relied upon the law. First with Congressional passage of the Clayton Act,<sup>6</sup> then the Railway Labor Act of 1926,<sup>7</sup> and in 1932 passage of the Norris-LaGuardia Act prohibiting federal court injunctions in labor disputes.<sup>8</sup> But the principal legislation came in 1935, when Senator Robert F. Wagner convinced Congress and President Roosevelt that his bill, which would become the National Labor Relations Act, should be the centerpiece of American industrial relations policy. Although that statute has undergone several major amendments,<sup>9</sup> its core provisions remain intact.<sup>10</sup> And therein lies a paradox. Section 1 of that Act, which purports to establish the labor policy of the United States, is alive and well on the paper of the law, but it is virtually irrelevant in the real world of industrial life. According to the text of the law, our "labor policy" is to

encourag[e] the practice and procedure of collective bargaining and...protect...the exercise by workers of full freedom of association, self-organization, and designation of representatives of their own choosing, for the purpose of negotiating the terms and conditions of their employment or other mutual aid or protection.<sup>11</sup>

But a bare 16 percent of workers in the United States are now union members. Thus, the vast majority of workers are not covered by collective bargaining agreements, and most are complete strangers to the collective bargaining process. Many reasons have been advanced for the decline of union membership, which in the mid-'50s represented approximately 35 percent



of the nonagricultural labor force. The conventional academic view was expressed by Professors Kochan, Katz, and McKersie (hereinafter "Kochan") when they noted that "industrial relations processes and outcomes are determined by a continuously evolving interaction of environmental pressures and organizational responses."<sup>12</sup> They concluded that the major cause of the sharp decline in union membership was

that employers adapted to labor- and product-market changes in the post-1960 period in ways that reduce their vulnerability to unionism while unions and government policy remained fixed in the collective bargaining model of the New Deal.<sup>13</sup>

Although they referred to "government policy," their study gave scant independent attention or attribution to the role of the law as such. Other reasons that have been separately advanced for the decline of unions, most of which are indirectly included in the Kochan analysis, are employer opposition, employee fears of retaliation, employee rejection of unions, and organizational apathy on the part of unions. Undoubtedly all of these reasons, including the market factors stressed by the Kochan study, played significant roles in the decline. But underlying each of those factors, and allowing them — and sometimes even encouraging them — to function as they did, is the *role of law*.

Lawyers and law professors rarely rely upon empirical data for their hypotheses, which in many instances may be unfortunate. On the other hand, professors of industrial relations, like their academic colleagues in other social sciences, such as economics and sociology, routinely turn to such data for the sources of their conclusions. The hypothesis which I now advance is not based on empirical data, though an appropriate empirical study might someday be devised. Instead, I am relying primarily on my own experience and observations as practitioner, teacher, researcher, labor arbitrator, and always as a student, in the field of labor law over a period that spans 44 years. The conclusion to which I have arrived, which seems to be shared by many other observers and participants in my field, is that a major factor in the decline of the union movement in the United States is *the state of the law*, which means not only the National Labor Relations Act itself, including its major amendments in 1947 and 1959, but also the effect of certain administrative and judicial decisions under that Act, the manner in which the Act has been administered, and the responses of the parties to the legal opportunities thus presented under the law. I do not fully reject the Kochan analysis; on the contrary, I find it quite sound within the parameters of the study, but I fault it for its failure to include a critical dimension: the role of law. In the course of my presentation, I shall illustrate some of the examples of the law's effect to which I refer.

Although 84 percent of American workers are not covered by collective bargaining, their jobs and job opportunities are nevertheless subject to extensive protection under the law. In fact, the amount of protective employment legislation and the extent of employment law cases filed in the courts are undoubtedly greater than they would have been had most workers been covered by collective agreements, for the law abhors a vacuum. In the '40s and '50s, when labor unions were strong, union contracts tended to set the pattern for employee benefits throughout the

nation, even in nonunion establishments; but in recent years, with union organization no longer a serious threat to most of American industry, Americans have increasingly turned to the law to provide protection in the workplace. While it is true that most of these protective laws would surely have been enacted whether the union movement was strong or weak, their legislative details and their enforcement methods might have been different had unions been strong. We shall never really know.

What we do know, however, is that in recent years whenever widespread problems affecting employees arose, it seemed that the effective place to turn for redress was to the Congress of the United States. The most recent example of that was the Family Leave Bill, which President Bush vetoed because he felt that such employment decisions ought to be made voluntarily by management. But in the absence of an employee organization, management will usually have neither the incentive nor the proper means to bring about localized changes of the kind the President was advocating, certainly not changes jointly devised and agreed upon between the company and its employees. Thus, one should not be surprised when pressure is repeatedly brought to bear on the political process in order to achieve what might otherwise be handled with greater precision at the level of the employing enterprise, for in the absence of employee organizations, decisions involving genuine employee participation cannot be easily made.

## **II. A RICH MOSAIC OF INDIVIDUAL EMPLOYEE PROTECTIONS AND BENEFITS**

When one examines the vast array of employee legislation — which is mostly federal statutory law — that today applies largely to nonunion workers, one encounters a rich mosaic of benefits and protections. These are laws that are primarily applicable to employees as individuals, thereby distinguishing them from the collective bargaining laws and related statutes, *i.e.*, the NLRA, applicable to most of the private sector, the Railway Labor Act, applicable to railways and airlines, the Civil Service Reform Act of 1978,<sup>14</sup> applicable to federal employees (state public employees are covered by the laws of the their respective states), and the 1959 Labor-Management Reporting and Disclosure Act, which regulates the conduct of labor unions vis-à-vis their members. Despite certain deficiencies and omissions in many key areas, the list of individual employee-protection laws, including some pertinent common law developments in the states, is indeed impressive by any standard. Although it is not my purpose here to discuss the details of these laws, I do want to emphasize their presence, for one cannot view the full picture of American industrial relations without considering the impact of these laws. By virtue of our federal system, both state and federal laws are applicable to the employment relationship, but because of the constitutional doctrine of federal preemption, the federal statutes are by far more important.

The earliest of the major employee-benefit laws was enacted during the New Deal period as a part of the Social Security Act of 1935.<sup>15</sup> This law established minimum federal standards for unemployment insurance, but it relies on state unemployment compensation legislation and state enforcement mechanisms for administration. Unemployment benefits are financed primarily

by payroll taxes on employers.

Another law that dates from the New Deal period is the Fair Labor Standards Act of 1938,<sup>16</sup> which provides for minimum wages and overtime pay at the rate of time-and-a-half after 40 hours in any one week. This statute also prohibits child labor and most factory home-work. It is primarily administered by the U.S. Department of Labor and is enforced in the federal district courts through actions brought by the Secretary of Labor and also actions brought by individual employees. The coverage of the original Act was severely limited, but it was later broadened by a series of amendments so that now almost all nonmanagerial workers employed in almost all firms whose business affects interstate commerce are covered. The minimum wage provision has been periodically adjusted by Congress; it presently provides for a minimum wage of \$4.25 per hour.

The statute that had perhaps the greatest impact on the American workplace was Title VII of the Civil Rights Act of 1964,<sup>17</sup> which outlawed employment discrimination based on race, color, religion, sex, or national origin. It has been amended on several occasions, most recently last year. This statute is administered by the federal Equal Employment Opportunity Commission and by corresponding civil rights agencies in most of the states, but its enforcement is confined to the federal district courts. Over the years an extensive body of case law has developed under this statute, with the Supreme Court naturally providing the critical interpretations, subject however to intensive Congressional oversight in the form of corrective amendments.

The Employee Retirement Income Security Act, better known by its acronym, "ERISA," regulates employee benefit plans, including pensions and health and welfare programs. It was originally enacted in 1974 and has been amended from time to time. It is a detailed and highly complex statute that relies upon both the Department of Labor and the taxing authority of the Internal Revenue Service for its enforcement.<sup>18</sup>

The federal statute that regulates health and safety at the workplace is also best known by its acronym, "OSHA," standing for the Occupational Safety and Health Act,<sup>19</sup> which is also administered by the U.S. Department of Labor. A bill to amend this statute is now pending in Congress. It is curious that one of its most controversial provisions calls for the recognition of employee safety committees. Similar committees are common in Europe, but in the United States, where most companies are not unionized, there is evidently a fear that investing such employees with authority concerning employee safety might lead to further organizational activity. Presently, enforcement of this statute depends primarily on self-enforcement and on a limited number of inspectors provided by the OSHA Division of the Department of Labor. The states also are involved in legislation affecting safety and health at the workplace, principally through workers' compensation laws that provide insurance benefits to employees who are injured on the job or whose health is impaired by job-related activity.

The Age Discrimination in Employment Act of 1967 (the "ADEA"), together with its later amendments,<sup>20</sup> prohibits most employment discrimination based on age for individuals

who are at least 40 years old. This law provides for administration in the same manner as the Fair Labor Standards Act, but as a practical matter most of its enforcement depends on lawsuits brought by individual employees in the federal district courts.

The latest major employment benefit statute is the Americans with Disabilities Act,<sup>21</sup> which was passed in 1990 but did not become effective until 1992. It is designed to protect persons with physical and mental disabilities from discrimination in employment. It is indeed landmark legislation that has been described as "the most comprehensive piece of disability civil rights legislation ever enacted, and the most important piece of civil rights legislation since the 1964 Civil Rights Act."<sup>22</sup> The statute provides for the same remedies as those contained in Title VII of the Civil Rights Act.

The foregoing list of mostly federal statutes represents more than half a century of major legislative responses to the needs of employees and would-be employees. But in recent years, under the common law legal systems in the states, there have also been important judicial responses. In particular, substantial inroads have been made into the traditional employment-at-will doctrine, under which employers are free to terminate a worker's employment for any reason or for no reason. I shall not attempt to summarize or explain all of the variations of wrongful discharge actions that have been developed in the state courts. However, they include tort actions based on public policy exceptions and broadened concepts of the contract of employment, including application of the covenant of good faith and fair dealing and findings of implied promises to discharge employees for good cause only, as well as other variations.<sup>23</sup> While these lawsuits have occasionally produced large monetary recoveries for some high-salaried employees, they have not provided employees generally with a practical means to redress cases of wrongful and unreasonable termination. In contrast, employees who work under collective bargaining agreements are almost universally protected by contractual clauses that require discharges or other discipline to be for good or just cause only, and hearings before neutral arbitrators are routinely provided as the enforcement mechanism.<sup>24</sup> No such legal protection exists in the nonunion sector. Neither the unilateral grievance and arbitration procedures that are sometimes available in nonunion companies, nor the wrongful-discharge actions that are sometimes favorably prosecuted in state courts, have succeeded in offering reliable protection against arbitrary employment terminations at nonunion establishments. Thus, most employees in the United States, unlike employees nearly everywhere else in the developed world, are not protected from unjust discharges, and they have no legal means to avoid, reverse, or obtain compensation for such actions. This is a serious shortcoming in American labor law.

### **III. THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT**

#### **A. Basic Structure**

I shall turn now to the basic law relating to the right of employees to organize and to engage in collective bargaining. My focus will be on the National Labor Relations Act ("NLRA"),<sup>25</sup> for that statute, whether in its present form or with the addition of amendments,

will surely provide the structural framework for American labor relations in the foreseeable future.

All of the North American collective bargaining statutes, including the Canadian labor relations statutes,<sup>26</sup> are based on the model of the Railway Labor Act and the National Labor Relations Act — primarily the latter. This basic system, typified by the NLRA (hereinafter sometimes referred to as the "Act"), is unique in the industrialized world because of two distinctive features: (1) the concept of *majoritarianism* and (2) the concept of *exclusivity*. These features distinguish the American system from European and other labor relations systems. The majoritarianism feature means that in order for a union to represent employees for purposes of statutorily protected collective bargaining, it must have been voluntarily selected by a majority of the employees in an appropriate bargaining unit. The exclusivity feature means that when a union has been thus selected by an employee majority, it becomes the exclusive representative of all the employees in the bargaining unit, whether they are union members or not; no other union may represent any of the employees in that unit and the employer may not recognize or deal with any other union as to any of those employees.<sup>27</sup>

The Act is administered by the National Labor Relations Board ("NLRB" or "Board"), which is a federal agency headquartered in Washington, D.C., although it maintains many regional offices throughout the country. The Board is composed of five members appointed for staggered five-year terms,<sup>28</sup> and there is also a General Counsel who is appointed for a four-year term.<sup>29</sup> All of these appointments are made by the President subject to confirmation by the United States Senate.

The scheme of the Act provides for two kinds of cases: (1) *representation* cases, known as "R" cases,<sup>30</sup> and (2) *unfair labor practice charge* cases known as "C" cases.<sup>31</sup> It is the function of the Board in R cases to determine the appropriate units for bargaining, to hold secret ballot elections in those units, to certify unions that win such elections as the majority representatives of the employees in those units, and to settle disputes relating to these representation procedures. It is the function of the Board in C cases to act as a court to determine whether a party has violated one or more of the unfair labor practices contained in the Act, and if so to issue an appropriate remedy.<sup>32</sup> It is the function of the office of the General Counsel to investigate unfair labor practice charges and to prosecute, before the Board, those charges that have been deemed meritorious by the General Counsel's issuance of a complaint. The unfair labor practice hearings are held before Administrative Law Judges, whose decisions are routinely appealed to and reviewed by the Board, which then issues its official decision. Board decisions in C cases, but not in R cases, may be appealed to a United States Court of Appeals. In major cases, further appellate review occurs in the Supreme Court through its discretionary writ of certiorari.

Now for the substantive rights and duties under this Act. The statute establishes the right of workers to join labor organizations of their own choosing, or to refrain from such conduct.<sup>33</sup> It is unlawful for an employer to interfere with the formation or administration of a labor organization or to dominate it; and labor organizations are broadly defined in order to discourage

the formation of company unions however disguised.<sup>34</sup> It is an unfair labor practice for an employer to discharge or otherwise discriminate against an employee for the purpose of either discouraging or encouraging membership in a labor union,<sup>35</sup> and it is an unfair labor practice for a union to attempt to cause an employer to so discriminate.<sup>36</sup> An exception to these prohibitions is the union-shop contract, which the Act allows by agreement between the employer and the union. Pursuant to such a contract, payment of union dues may be required of all employees in the bargaining unit. But an exception to this exception is that union-shop contracts are illegal in those states which have expressly prohibited such arrangements;<sup>37</sup> these states are known as "right-to-work" states.

Once a union has established its majority in an appropriate bargaining unit, which is usually but not always achieved through a Board-conducted election, the Act imposes on the employer and the union a duty to engage in bargaining in good faith.<sup>38</sup> "Good faith" essentially means "a sincere desire to reach an agreement,"<sup>39</sup> although the Act does not require either party to agree to any particular proposal or to make a concession.<sup>40</sup> Bargaining negotiations must concern mandatory subjects of bargaining, *i.e.*, subjects which the courts and the Board have specifically identified as being within the general statutory phrase of "wages, hours, and other terms and conditions of employment."<sup>41</sup>

As part of the bargaining process, the parties may resort to various regulated forms of economic pressure. Thus, a union has the right to strike,<sup>42</sup> although there are many limitations as to time, place, object, and method; and an employer has a qualified right to engage in a lock-out,<sup>43</sup> which is the denial of work to bargaining unit employees. Several statutory provisions limit a union's authority to strike or picket: in particular, most organizational picketing is prohibited,<sup>44</sup> and secondary-boycott picketing and certain agreements in support of secondary objectives are unlawful.<sup>45</sup> A secondary boycott is the administration of economic pressure by a union upon an employer who is not primarily involved in the labor dispute.

The Act also provides for judicial enforcement of collective bargaining agreements,<sup>46</sup> although the first and more common method of enforcement is through contractually provided grievance arbitration, which the Act<sup>47</sup> and the courts<sup>48</sup> favor. Ordinarily, a union is not permitted to strike while a bargaining agreement is in effect.

Implicit in the Act<sup>49</sup> is a *duty of fair representation*, which is imposed upon unions by virtue of their exclusive power to represent all the employees in a bargaining unit; this is a product of the "exclusivity" concept which I previously noted. Under this doctrine, a union's representation of an employee or group of employees may not be "arbitrary, discriminatory, or in bad faith."<sup>50</sup> This duty is independently enforceable both by the Board and the courts.<sup>51</sup>

The foregoing brief description of the law of the NLRA can only highlight in a general way the rights and duties which the statute provides. Time does not permit a full examination of the manner in which the law has operated in practice, but a glimpse at parts of the enforcement record will help you to recognize some of the perils and some of the promises which this statute and its administration deliver.



## B. Perils and Promises

I have studied and worked with the NLRA for most of my life. Indeed, one might say that I have made a career of trying to understand this law. And I am still in the process of learning. What I want to do now is to share with you some of the things that I have learned, because this statute can be the key to rationalizing labor-management relations in the United States, and healthy rationalization is sorely needed.

The first thing I want to share is the debunking of a myth. The myth is that the NLRA is premised on an adversarial relationship and that such relationship is inherent in the statute. This is the myth that often appears as the conventional wisdom which says that cooperative labor relations and employee participation programs are unnatural to the NLRA.<sup>52</sup> It is too simplistic to label the NLRA system "adversarial" and leave it at that, for such a label fails to distinguish among three separate stages of union-management relations: *first*, the organizational stage, *second*, the bargaining stage, and *third*, the stage during the period of the collective bargaining agreement. While there are elements of truth about the adversarial role of the parties under the Act, that role need not be highly adversarial in the ultimate relationship between the parties.

The three stages of labor relations which I identified are the same as those recognized by Justice Brennan in his majority opinion for the Supreme Court in *NLRB v. City Disposal Systems, Inc.*<sup>53</sup> He said that in enacting the core provisions of Section 7, "Congress sought generally to equalize the bargaining power of the employee with that of his employer by allowing employees to band together in confronting an employer regarding the terms and conditions of their employment." And from the Act's legislative history and language, he identified "a congressional intent to create an equality in bargaining power between the employee and the employer" throughout the entirety of the three stages of their relationship, which he characterized as the processes of "labor organizing, collective bargaining, and enforcement of collective bargaining agreements."<sup>54</sup>

The *first stage* in the relationship is the *organizational process* during which employees organize themselves into a union or a union organizes employees, or both of these processes occur. In any event, the object at this stage is the establishment of union majority status. This stage is indeed adversarial, for the *majoritarian* concept in the system, with its emphasis on NLRB elections,<sup>55</sup> inevitably polarizes the parties and encourages employer opposition. Too often such opposition has taken the form of unfair labor practices that were not deterred because of the Board's failure to vigorously enforce the core provisions of the Act.<sup>56</sup> In particular, the Board's record of enforcing Section 8(a)(3), which ostensibly protects employees from discharge for union activity, has been dismal; and it has not provided any significant protection for pre-organizational concerted activity under Section 8(a)(1).<sup>57</sup> Not only are employees usually afraid to participate in organizational activity because of the Board's inability to provide timely and meaningful remedies, most do not even know about their rights under the Act, for the Board has failed to educate employees as to those rights.<sup>58</sup> This record of non-enforcement illustrates the perils and promises of the Act and offers strong evidence of the role of law in the decline of union membership in the United States.

The *second stage* in union-management relations is the *collective bargaining process*, which occurs after a union establishes its majority and achieves recognition; this stage need not be highly adversarial, though it frequently is, but not because of any inherent characteristic of collective bargaining contained in the original statute.<sup>59</sup> The polarized relationship at this stage is usually the result of several factors, including the general factor of traditional and visceral employer opposition to unions as well as the specific factor of antagonism between the immediate parties, which usually spills over from the charged atmosphere that prevailed during the election campaign preceding the union's certification. Employer opposition in recent years has been further exacerbated by the presence of a large nonunion sector with which the employer must now compete. Thus, even where labor and management may have coexisted under collective bargaining for decades, management has increasingly desired to rid itself of union representation and has used the law to accomplish this end, sometimes through NLRB decertification procedures,<sup>60</sup> sometimes by refusing to bargain after questioning a union's majority status,<sup>61</sup> sometimes by replacement of its union workforce with nonunion employees in response to an economic strike,<sup>62</sup> and sometimes simply through attrition in the bargaining process.<sup>63</sup> The successful usage of these devices provides additional evidence of the role of law in the precipitous decline of union membership.

The *third stage* in union-management relations is the *living-together process under a consummated collective bargaining agreement*. This stage need not be markedly adversarial, and usually it is not. It is under this stage that grievance arbitration developed to become a much-admired model for fairness and efficiency. There is nothing in the Act that requires a polarized relationship under this stage of collective bargaining. Once the parties sit down to bargain, they are free to establish whatever relationship they please, and the Board has no legal authority to dictate the provisions of the collective contract.<sup>64</sup> Consequently, where polarization under collective bargaining exists, the problem is not with the NLRA bargaining process as such, but rather with the attitudes which the parties bring to the bargaining table. At this critical stage, the statute is neutral regarding the matter of adversariness.

Over the years there have been numerous examples of truly civilized labor-management relations between unions and employers. And collective bargaining under the NLRA is not incompatible with the kind of cooperative labor-management relations which is today considered so important to employee morale and higher productivity, especially in industries where advanced and sophisticated technologies prevail. Many long-time parties to collective bargaining have concluded that certain industrial goals can be achieved more efficiently when employees share in decision-making relating to their work. As a result, there are today many impressive models of cooperative and participatory programs which were created by and fostered by the collective bargaining process. Among the examples often cited are the Xerox Corporation, several plants of both Ford Motor Company and General Motors, Rohr Industries at Hagerstown, Maryland, and several of the Corning, Inc., plants, especially its plant in Blackstone, Virginia. Collective bargaining provided the natural medium for developing and nurturing these cooperative programs.

Indeed, the most successful broadly based worker-participation programs in America



seem to require the presence of a union, either a real union or a de facto union created by the employer.<sup>65</sup> Available empirical data suggest that in order for worker-participation programs to yield significant productivity gains, a unionized environment may be a necessary condition. One of the most revealing studies was that conducted by Professors Kelley and Harrison<sup>66</sup> of Carnegie Mellon University, which examined original data from random sampling of over a thousand plants in the machinery and metal working industries. They studied both large and small firms, union and nonunion, noting particularly the differences between unionized and nonunionized branch plants of the same company. According to their findings, nonunion workplaces that relied upon employee problem-solving committees promulgated by employers were significantly less efficient<sup>67</sup> than comparable unionized plants. They concluded that "[f]or collaborative problem-solving to succeed, it must be possible for employees to achieve outcomes that also empower them." Whereas, "[i]n management-initiated schemes, the narrow focus and limited objectives for which these programs were designed are quite possibly frustrating these aspirations, undermining the trust and commitment so necessary for success."<sup>68</sup>

We may have thus reached a point in labor-management relations in the United States where employers, particularly those involved in the production and distribution of technologically advanced products and services, may now recognize that they can better compete in the international marketplace if their employees have a significant voice in the decisional process. American employers must surely be aware that within the industrial setting of all their competitors in Western Europe and Japan, there is an important labor union presence. In fact, the original concept of worker participation in team decision-making began and flourished in highly unionized Sweden — it was a Volvo engine plant that pioneered the concept. But because it became fashionable in recent years for employers in the United States to operate in a union-free environment, many formerly unionized companies may now have to discover — or at least they should discover — that they may have thrown out the baby with the bath. There is a case pending before the NLRB, the *Electromation*<sup>69</sup> case, which has become the focus of many well-orchestrated employer efforts to have the Board legalize certain employer-sponsored employee committees so that management can be free to establish various forms of worker-participation programs without fear of violating the NLRA. The business community's agonized plea to the Board in that case may in reality be a Freudian cry for help, for now that unions have been eliminated from most of American industry, management suddenly discovers what it cannot bring itself to admit: that unions in some form or fashion, independent or dependent, may now be needed as partners in the workplace to perform an important role in reestablishing American competitiveness.

Let me say, however, that I do not believe that most nonunion companies in the United States are yet ready to share real decision-making with their employees. But if American industry is to regain its preeminent place in the world economy, it will need not only a well-educated workforce, but also one which is given the opportunity to share in the complex decision-making that a highly efficient and technologically advanced workplace requires. Fifty-eight years ago Senator Wagner called the process "industrial democracy."<sup>70</sup> The realization of his vision has been a long time in coming, and it may still be a long way off. But the concept, despite the nay sayers, is alive and perhaps even well.

### C. The NLRA of the Future

I have attempted in these remarks to paint an accurate picture of labor law in my country, including those aspects of the law which do not function as well as they could or should. To have done otherwise would serve no useful purpose. If these exchanges between our two countries are to be fruitful, they should be honest and candid, because our presentations are addressed both to Mexican audiences and to audiences in the United States; and our goal on both sides of the border should be to create the fairest and most effective labor relations systems possible within our respective political and economic cultures. I do not want to leave the impression, however, that the current state of the law under the National Labor Relations Act is entirely negative, for much of it is not. But the really good news is that this statute is a remarkably resilient legal charter which can play a positive role in advancing the ability of the United States to compete in the international marketplace.

The underlying strength of this statute is that it is based on the principles of democracy and freedom of choice. Although in recent years the Labor Board has been either unwilling or unable to effectively guarantee those principles to most American workers, I am optimistic that it can and will improve that record in the future. And my optimism will prevail in the long run regardless of the outcome of the upcoming presidential election, though obviously the most effective Board will be one to which the President appoints as members and as General Counsel highly qualified persons who are motivated to enforce the statute not only fairly, but also vigorously.

The Board's fundamental problems are more about procedure and remedy than about substantive decisions interpreting the law. Procedures and remedies are the tools that the agency must use to accomplish its mandate, which is to acquaint the employer- and employee-public with the requirements of the law, to effectively correct violations of the law, and — even more important — to deter future violations of the law. My optimism stems from the fact that, despite the lateness, the Board has recently taken an important step that could lead to its becoming an effective agency.

A few years ago I titled an article that I had written: "The NLRB in the Dog House — Can an Old Board Learn New Tricks?"<sup>71</sup> The question I was asking was whether it was too late for the Board to use some procedures and remedies that it had previously failed to use, or had underused, in order to improve the administration and enforcement of the statute. One of those procedures was substantive rule-making, which is a device that federal agencies are authorized to employ to declare and clarify applicable rules of law.<sup>72</sup> The Board had previously declined to use this process, notwithstanding that rule-making can be based on better data and can be faster and more certain than the issuance of rules through legal opinions on a case-by-case basis, which had previously been the Board's standard operating practice. Shortly after my article appeared, James Stephens, the Chairman of the Board, delivered a speech, a part of which bore the title, "Yes Charlie, This Dog Can Learn New Tricks."<sup>73</sup> Sure enough, Chairman Stephens was right — the Board could and did learn a new trick, for it had begun the process of substantive rule-making.<sup>74</sup> In due course, the United State Supreme Court affirmed

the Board's rule-making process,<sup>75</sup> so the way was now clear to use this powerful device to accomplish much of what Congress had intended. I applaud the Stephens Board for having had the courage to make a start in the right direction. I only wish that it did not move at such a snail's pace; but at least it is moving, and for the most part it seems to be pointing in the right direction, which was certainly not true of its predecessor Board. So I am optimistic that the Board can learn new tricks, though there are still many other procedural and remedial devices that it has not yet employed which could further improve its enforcement record.<sup>76</sup>

I am hopeful that the NLRB of the future will accept the full responsibility that Congress intended, and will provide the wisdom and assistance that the industrial relations community will need to help it cope with the challenges of a world-wide marketplace. To achieve this, some changes in the structure of employee organizations and in the traditional model of collective bargaining will undoubtedly be required, but one cannot say at this time exactly what those changes should be. But by using its rule-making authority, the NLRB will have the opportunity to conduct a national dialogue with representatives and spokespersons from all elements of the industrial relations community — employers, employees, unions, academics, and other interested voices — and by such means consider and possibly establish legal guidelines to assist the industrial relations parties in the development of new organizational formats for genuinely cooperative programs.

The dynamic nature of American labor law which I stressed at the beginning of this presentation is the same quality with which I shall now end my presentation.

#### IV. CONCLUSION

Although I have attempted to describe the broad landscape of the industrial relations scene in the United States, I am afraid that I have given you no more than a snapshot. But I hope that this snapshot has conveyed the dynamic nature of industrial relations in my country, for labor-management practices and the law which governs them — both the law concerning individual employee benefits and the law concerning collective activity — continue to evolve rapidly. I sincerely believe that the basic thrust of that evolution, whether by virtue of new amendments or by administrative and judicial process or both, will continue to develop in two compatible directions: the direction of more equity and justice for workers, and the direction of better organization of work to achieve greater productivity. The theme of the National Labor Relations Act, which is democracy and freedom of choice in the workplace, fits this process well.

1. 15 U.S.C. § 17.
2. A. COX, D. BOK, R. GORMAN, & M. FINKIN, LABOR LAW--CASES AND MATERIALS 8-32 (Foundation Press 11th Ed. 1991).
3. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905); *Hitchman Coal & Coke Co. v. Mitchell*, 245 U.S. 229 (1917).
4. *Lowe v. Lawlor*, 208 U.S. 274 (1908); *but see United States v. Hutcheson*, 312 U.S. 219 (1941).
5. FRANKFURTER & GREEN, THE LABOR INJUNCTION (1930).
6. *Supra*, note 1.
7. 45 U.S.C. §§ 161-63.
8. 29 U.S.C. §§ 101-15.
9. See discussion in C. MORRIS, ED., THE DEVELOPING LABOR LAW 35-67 (BNA Books 2d Ed. 1983).
10. C. Morris, *The NLRB in the Dog House--Can an Old Board Learn New Tricks?*, 24 SAN DIEGO L. REV. 9, 11-17 (1987).
11. NLRA § 1, 29 U.S.C. § 151.
12. T. KOCHAN, H. KATZ, & R. MCKERSIE, THE TRANSFORMATION OF AMERICAN INDUSTRIAL RELATIONS 13 (Basic Books, Inc., 1986).
13. *Id.*

14. 5 U.S.C. Chapter 71 (Federal Service Labor-Management Relations Statute).
15. 26 U.S.C. § 3301 *et seq.*
16. 29 U.S.C. §§ 201-219.
17. 42 U.S.C. § 2000e *et seq.*
18. 29 U.S.C. §§ 1001-1167.
19. 29 U.S.C. §§ 651-947.
20. 29 U.S.C. §§ 621-634.
21. Pub. L. No. 101-336, 104 Stat. 327 (1990).
22. Mayerson, *The Americans with Disabilities Act--An Historic Overview*, 7 THE LABOR LAWYER 1 (Winter 1991).
23. *See generally*, M. FINKIN, A. GOLDMAN, & C. SUMMERS, LEGAL PROTECTION FOR THE INDIVIDUAL EMPLOYEE 222-91 (West Pub. Co., 1989).
24. *See generally*, F. ELKOURI & E. ELKOURI, HOW ARBITRATION WORKS (BNA Books 4th Ed. 1985); M. BOGNANNO & C. COLEMAN, LABOR ARBITRATION IN AMERICA: THE PROFESSION AND PRACTICE (Praeger, 1992).
25. For other collective bargaining statutes, *see* the Railway Labor Act (applicable to railroads and airline employees), *supra* note 7, and the Civil Service Reform Act, applicable to federal employees, *supra* note 14.
26. In recent years the Canadian statutes have undergone many changes in detail, but not in their basic structures.

27. NLRA § 9(a), 29 U.S.C. § 159(a). Hereinafter all citations to the NLRA will be to the statutory sections, rather than to U.S.C. Title 29. *See* note 11 *supra* for the beginning sequence.
28. § 3(a)
29. § 3(d).
30. *See* § 9.
31. *See* § 8.
32. § 10.
33. § 7.
34. §§ 2(5) & 8(a)(2).
35. § 8(a)(3).
36. § 8(b)(2)
37. § 14(b).
38. §§ 8 (a)(5), 8(b)(3), & 8(d).
39. NLRB v. Montgomery Ward & Co., 133 F.2d 676, 686 (9th Cir. 1943).
40. § 8(d)
41. *Id.*

42. § 13.
43. *E.g.*, *American Ship Building Co. v. NLRB*, 380 U.S. 300 (1965).
44. § 8(b)(7).
45. §§ 8(b)(4), 8(e), & 303 [29 U.S.C. § 187].
46. § 301(a) [29 U.S.C. § 185(a)].
47. § 203(d) [29 U.S.C. § 173(d)].
48. *See Textile Workers v. Lincoln Mills*, 353 U.S. 448 (1957); *Steelworkers v. Warrior & Gulf Navigation Co.*, 363 U.S. 574 (1960).
49. *See* § 9(a).
50. *Vaca v. Sipes*, 386 U.S. 171, 207 (1967).
51. *Id.*
52. *See, e.g.*, remarks of John S. Irving on *Future Role of NLRB in the Evolution of National Labor Policy*, BNA DAILY LABOR REPORT, Jul. 24, 1992, No. 143, p. D-1: "[L]abor-management cooperation in this country, arising as it does of a system of adversarial labor-management relations is not an altogether natural phenomenon."
53. 465 U.S. 822 (1984).
54. *Id.* at 835.
55. Such emphasis, however, is also dependent on at least two other factors: (1) judicial interpretation, *e.g.* *Linden Lumber Div. v. NLRB*, 419 U.S. 301 (1974), and (2) union preference for majority based contracts rather than members-only based contracts, *see*

- C. Summers, *Unions Without Majority--A Black Hole?*, 66 CHICAGO-KENT L. REV. 531, 536-37 (1990).
56. See generally: C. Morris, *The NLRB in the Dog House--Can an Old Board Learn New Tricks?*, 24 SAN DIEGO L. REV. 9 (1987); C. Morris, *NLRB Protection in the Nonunion Workplace: A Glimpse at a General Theory of Section 7 Conduct*, 137 U. PA. L. REV. 1673 (1989).
57. *Id.*, *The NLRB...Dog House*, at 17-22, and *NLRB Protection...*, at 1735-50.
58. *Id.* at 38-39.
59. But note the enhancement of adversariness from such decisions as *NLRB v. Borg-Warner Corp.*, 356 U.S. 342 (1958); *NLRB v. Yeshiva Univ.*, 444 U.S. 672 (1980); and *First National Maintenance Corp. v. NLRB*, 452 U.S. 666 (1981).
60. § 9(c)(1)(A)(ii).
61. See generally, P. HARDIN, ED., *THE DEVELOPING LABOR LAW* 571-78 (BNA Books 3rd Ed. 1992).
62. *NLRB v. Mackay Radio & Telegraph Co.*, 304 U.S. 333 (1938).
63. See, e.g., W. COOKE, *UNION ORGANIZING AND PUBLIC POLICY: FAILURE TO SECURE FIRST CONTRACTS* (1985).
64. *H.K. Porter Co. v. NLRB*, 397 U.S. 99 (1970).
65. See § 8(a)(2) and *Electromation, Inc.*, NLRB Case No. 25-CA-19818, pending before the NLRB, and the claims made in connection with that case by many of the *amici* parties to that action.
66. M. Kelley & B. Harrison, *Unions, Technology, and Labor-Management Cooperation*, in L. MISHEL & P. VOOS, EDS., *UNIONS AND ECONOMIC COMPETITIVENESS* 247 (NY, M. E. Sharp, 1992).



67. *Id.* at 266. *See also*, Levine & Tyson, *Participation, Productivity, and the Firm's Environment* in A. BLINDER, ED., *PAYING FOR PRODUCTIVITY* (Wash. D.C., Brookings Inst. 1990), a review of 29 studies of worker participation programs which also suggested that formal participation programs in unionized environments are likely to be more productive than their non-union counterparts. *See* Kelly & Harrison, at 255-256.
68. *Id.* at 277.
69. *Supra* note 65.
70. S. REP. NO. 1184, 79th Cong., 2nd Sess. 5 (1934), *reprinted in* 1 LEGIS. HIST. OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS ACT, 1935 1103 (1959). *See generally*, C. Morris, *NLRB Protection in the Nonunion Workplace* *supra* note 56, at 1682-88.
71. *Supra* note 10.
72. Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §§ 551 *et seq.*
73. Report of James M. Stephens speech at Stetson University College of Law conference, Tampa, Florida, Feb. 18-19, 1988, CCH LABOR LAW REPORTS INSIGHT, No. 62, Issue 18, 4 (March, 1988).
74. 29 C.F.R. § 103.30 (1991).
75. *American Hosp. Ass'n v. NLRB*, 113 L.Ed. 2d 675, 111 S.Ct. 1539, 137 LRRM 2001 (1991).
76. *See* Morris, *supra* note 10 at 42-49.



# **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE IN THE LABOR SECTOR**

**Peter L. Strauss**

**Betts Professor of Law  
Columbia University**

## **I. INTRODUCTION**

This morning, we are going to be hearing about American national law governing the resolution of labor disputes between employers and employees in the American workplace. This afternoon our focus will shift to some other national legal regimes protective of workers' social and economic interests. In one day, of course, only a limited introduction can be given. Our program omits important national programs for collecting data about labor markets and for protecting worker safety. It also largely omits the many programs to be found in individual states — for example, unemployment compensation and worker compensation for accidents in the workplace are provided under state not national administration. We will not be talking about these state programs here. Time is very short. It permits talking only about national programs and, even then, only a few.

Within this framework, my task is to say a few words about the machinery of the national government that administers the programs about which you will hear. I will talk about three issues — first, what elements of national government are concerned with labor matters? Second, what procedures do they use? And third, what are the relationships to them of our legislature, our President, and our courts?

Our first topic, then, concerns the organization of our national government. Every American schoolchild learns that our government is divided into three branches — the Congress which legislates, the President who sees to the execution of the laws, and the courts which decide disputes. One may say that these are the three constitutional actors — they are the actors described in the Constitution of the United States. What is interesting to see is that our government — the detailed bureaucracy — is not described in the Constitution. The government is created entirely by statutes, and one must know the details of a particular statute to understand how any part of it is constituted and acts.

This reality is much more complex than the simple three-part structure school children learn. Few if any Americans know it well, and it would be too easy to confuse you. I imagine that if any particular element of American government becomes important to you, you will learn its details. Much helpful information about labor agencies is in the materials you have been

provided. It might be helpful this morning briefly to describe three of the labor law actors that are quite different in their character and operation, as a way of illustrating this complexity.

## II. THREE LABOR LAW ACTORS

This morning we will hear about programs administered by the Federal Mediation and Conciliation Service, and by the National Labor Relations Board. My commentator this morning is the Solicitor of the United States Department of Labor and this afternoon, if not earlier, we will hear about programs administered by that Department. These are distinct organizations of our federal government; they may cooperate, and share responsibility for labor matters, but they have no formal control over or participation in each other's acts or responsibilities. There is only the fact of their being in the same government, under the same President and Congress and courts. They have very different organizations, and they act and are controlled in very different ways.

The Federal Mediation and Conciliation Service, for example, is a relatively small and highly informal agency that is autonomous within the government. It has about 300 civil servants, of whom two thirds are mediators. It is not part of the President's cabinet. It is not part of the Labor Department, which is part of the President's cabinet. Headed by a single individual, it offers voluntary services to assist in the resolution of labor disputes. As briefly described in your materials\*, its officials conciliate and mediate on request; they do not initiate enforcement matters; they do not decide issues of fault, of fact, or of policy. They do not make orders, enact rules, or decide upon issues of enforcement. The Service does enormous good, but it is rarely engaged by the legal system.

The National Labor Relations Board is also autonomous within our government, but it has much more structure and official responsibility. As the materials distributed to you show in more detail, the NLRB is a commission of five, headed by a chairman, and with about 2200 employees — a typical size for one of the independent regulatory commissions. Its responsibilities are enforcement of certain labor laws, as you will hear. Principally, it does this as a court would. Its General Counsel, who will be speaking with us later, supervises 33 different regional offices whose bureaucrats act in effect as a prosecutor; they decide which disputes between labor and management may require the Board to initiate an action.

When an action is initiated, the Board proceeds much as a court would. First, a hearing is held before an administrative law judge of the Board. An administrative law judge is a civil servant, not a member of the judiciary proper, but in most respects his job and his official situation resembles closely the position of a judge. In the American style, an administrative law judge is a passive adjudicator; the parties, including the General Counsel, not the judge, organize and present the facts and arguments. Once the administrative law judge has entered

---

\* UNITED STATES DEP'T OF LABOR, A COMPARISON OF LABOR LAW IN THE UNITED STATES AND MEXICO: AN OVERVIEW at 19 (1992).

his judgment, with an explanatory opinion, any party may take an appeal to the Board. The Board's members then reach and articulate their own conclusions. The statutes they apply are rather general ones. The interpretations given by the Board, over time, form a jurisprudence, a system of precedent rather like that given by American courts.

An important difference, however, is that while judges on American courts are appointed for life, the members of the NLRB are appointed only to five year terms. One of the Board's five members is appointed each year. Although a certain amount of bipartisanship is required in appointments, and a member is safe from removal during her five year term, Presidents can and do influence the interpretation of the labor laws the NLRB enforces by the appointments they make. The Board's jurisprudence has varied, has moved from left to right to left and back again, more than you would expect to find in the judicial system.

So, the Federal Mediation and Conciliation Service is a relatively small and informal bureaucracy, that exists almost entirely outside politics. The NLRB is a middle-sized bureaucracy that acts largely in a judicial way, although in circumstances that permit a bit of politics to enter in. Our third bureaucracy is the Department of Labor. It is an enormous organization of 17,000 employees, with many bureaus and administrations, several of which have their own elaborate network of regional offices. Much of its work is entirely bureaucratic in character, but at the top, the Department is thoroughly political. Its Secretary sits as a member of the President's cabinet; she and many members of her administration hold their office at the pleasure of the President — unlike the members of the National Labor Relations Board, or the bureaucrats of the Civil Service, they can be dismissed at will, although at some political cost.

The Department of Labor administers a wide variety of programs, only a few of which you will hear about today. Some decisions it takes will result from the use of trial-like procedures. Like the NLRB, the Department of Labor employs a significant number of administrative law judges to hear disputed individual matters; and for these cases it has a number of appellate tribunals within its structure to review their judgments. These individual cases generally do not present policy questions of large moment, and in a bureaucratic way they are well shielded from the operation of politics. If you ever have occasion to deal with the Department in respect of these matters, it is unlikely you will ever rise above the Civil Service in your dealings.

In other respects however — for example, in the formulation of health and safety policy — the Department resolves policy issues that can have very large consequences for the American economy. For these purposes, it uses what we call rulemaking procedures — a relatively open, although structured process for considering questions of policy that result in the adoption of subsidiary legislation. While these rulemakings often deal with rather technical subjects — for example, what is the safe concentration of lead in the workplace? — they are subject to extensive political interactions with Congress and with the President. Eventually, the Department must explain its judgments. This frequently results in a very detailed supporting document, as long as 100 printed pages, indicating the basis on which the Department believes its

judgments can be supported. But before this can occur, extensive discussions will occur throughout government, and in these discussions one may expect the policies of the Administration to play a major role.

### III. THREE FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTION

So now, I have introduced three actors in the labor field and tried to give some indication how they do their work. Let us turn to the second of my three topics, what procedures do agencies employ. Again, I think it will be useful to give you three examples. I want now briefly to describe the three characteristic forms of administrative action, as Americans understand that. We can describe the three forms as executive, legislative, and judicial actions by administrators.

Executive actions are perhaps the simplest, and the least involved with the formal legal procedural system. Executive actions comprise such matters as the conduct of investigations and the resolution of issues of priority in implementing statutory authority. Typically, these actions do not result in final consequences binding upon the citizen, and few procedures are offered in which the ordinary public may participate respecting them. They occur within the bureaucracy, often at low visibility and with few if any legal checks.

Of course, executive actions may have very large practical significance. For example, the announcement of labor statistics may provoke major stock market movements, or the announcement of OSHA action against a workplace may affect local working conditions. However, these activities usually are not subject to significant judicial control, and provision is rarely made for significant public participation. Such controls as exist are bureaucratic in character, low in visibility and questionable in adequacy.

The second form of administrative action to address is rulemaking, which Americans usually describe as quasi-legislative activity. In other legal systems, agency adoption of rules that have the force of law on the public may be considered an act of subordinate legislation. Rulemaking establishes mandatory standards pursuant to statutory authority. These rules have the look and feel of statutes. But they are not adopted by Congress — rather, they are adopted by a bureaucracy acting in a fairly technocratic fashion. These rules are not published in the United States Code, rather they are published in a Code of Federal Regulations that has perhaps ten times the number of words in it as do our federal statutes.

The adoption of rules occurs in accordance with procedures that vary with the formal qualities of the rule being adopted, and — to some extent — congressional judgments about their likely importance. Minimum public procedures and public participation are provided for by Section 4 of the Administrative Procedure Act of 1946, a federal statute of general application that has been little changed since its enactment. These minimum requirements include general notice to the public when a rule is proposed, an opportunity to comment on the proposal, and a "concise, general" statement of the basis and purpose of any rule the agency adopts. You can find out about proposals to make rules that might be interesting to you in a variety of ways.

Proposals must be published in the official gazette of the federal government, the Federal Register. In addition, agencies periodically publish agendas and issue press releases on this subject; trade groups find it fairly easy to stay well-informed on matters of interest to their memberships. Once you know of a proposal, you are entitled to submit comments upon it, seeking to influence the outcome. A name and telephone number will be published with the notice, and you are encouraged to be in contact with the responsible officials with information and views.

This is a relatively open procedure, not an antiseptic one; the whole of an agency's internal bureaucracy may be involved in the ultimate decision, and few artificial procedural constraints are imposed upon that process. Reaching understandings with the public about acceptable and workable policy is highly important. With the encouragement of Solicitor of Labor Breger, a number of agencies — and I am sure Labor is among them — are experimenting with structured negotiations among interested persons as a means of producing more effective, acceptable rules.

What I have just described are the minimum procedures for rules that will have the force and effect of law. But such rules can have major economic consequences, and in those cases a more elaborate procedure has often been provided for. Thus, the President has required that agencies perform an economic impact analysis of the potential costs and benefits of proposed rules before they can adopt rules that could impose annual costs of \$100,000,000 or more on the economy. It may surprise you to know that quite a few rules of that scope are proposed and acted upon each year.

For some such legislative rules, as for OSHA, Congress has required more precise advance notice of the proposal, including notice of any factual matters or studies bearing upon the agency's decision; and an opportunity for a *viva voce* proceeding addressing the proposal. The courts, too, have recognized the importance of these rules by imposing requirements of procedural rigor — for example, while the Administrative Procedure Act says an agency must give a concise, general statement of the basis and purpose of a rule, the courts have required a fairly elaborate explanation of the reasoning underlying adopting rules having a major impact. Anticipation of that result (along with other factors) has led to agency procedures and explanations that are painstaking and elaborate.

All in all, then, rulemaking is a rather informal procedure, inviting broad and voluntary participation by the public. It engages the whole range of an agency's bureaucratic structure, and conversations about it take place fairly freely — both within government, and with the concerned public. Its output is legislative in form.

Let me turn now to the third typical form of agency procedure, the one that figures in most of the programs we are in fact discussing today. This is agency adjudication, the resolution of disputes following a hearing before an impartial trier of fact.

Where formal hearings are required, they typically occur before an administrative law

judge, a judge-like figure within the public bureaucracy, following procedures very like those of American civil trials. Factual matters at issue in the dispute, unless subject to official notice, may be resolved only on the basis of information entered into the record at the hearing before him or her. The administrative law judge is in no sense within politics, and conversations with her can occur only as they would with a judge. You may be surprised to learn that this is true for bureaucrats within the agency as well as for the public; if Mr. Breger's attorneys or the Secretary of Labor want to talk with an administrative law judge about some matter pending before her, they must do so on the record.

One important variation in adjudications is worth mentioning. For individual benefits programs, such as disability insurance or other social security matters, the hearing held by an administrative law judge may be in a form more familiar to lawyers from civilian systems. The judge not only presides, but also conducts the inquiry — to the extent that no attorney is present on the government's side. There are simply the claimant, and any attorney she may have, and the judge, who is responsible for assembling the file. This is quite unlike the situation in which fault is contested, like proceedings before the Labor Board, in which both sides are represented, and the administrative law judge serves simply as an umpire.

The administrative law judge's determination must be fully explained in an opinion, which is subject to review in an agency appellate process — for example, the Benefits Review Board of the Department of Labor for some departmental matters, Occupational Safety and Health Review Commission (OSHRC) for OSHA matters, or the NLRB in national labor law cases. Using the record already created, this review body may substitute its judgment as to issues of fact, law or policy — again with an explanation. That result is then subject to judicial review in all cases; for the NLRB and for the collection of any civil penalties that may be assessed under worker safety and health legislation, judicial enforcement is also required.

#### **IV. PARTICIPATION BY THE THREE BRANCHES OF GOVERNMENT**

So then, we have reached the end of our second subject, the forms of administrative procedure. I've tried to suggest the outlines of three in which you might become involved — executive action, rulemaking, and adjudication. To end up, I want to outline the ways in which these outcomes may be participated in by the three parts of American government that may be familiar from our Constitution, Congress, the President, and the courts.

First, then, the participation of Congress in administration. The most obvious Congressional participation is in legislation that creates the agency and specifies its authority. "Legality" is not as central as an explicit norm to American constitutionality as it is to other developed systems, but it is strongly implicit. The structure of an agency is the structure that it is given by Congress. Earlier we saw a lot of variation in structure between the Federal Mediation and Conciliation Service, the NLRB, and the Department of Labor. These variations reflect choices Congress is free to make, and must be respected. The authority of an agency, similarly, is the product of statute. The principal of *ultra vires* is important in American law; everything an



agency does must be traced to authority granted by statute. Sometimes that authority is somewhat loosely granted. It is common for Congress to delegate considerable authority to an agency, as it has delegated to the Occupational Safety and Health Administration the authority to identify sources of threat to worker safety and to adopt rules to regulate those threats. Still, OSHA must act on that subject, not others; it must respect procedures required of it; it must be able to defend the rationality of its judgment in terms of statutory instructions about how to set priorities, what problems to pursue, and so forth.

Congress also participates in a variety of more political ways. For example, each agency must obtain an annual appropriation of funds to carry out its work; without funds, the Department could not conduct necessary inspections, the Board hold hearings, and so forth. The process of obtaining funds gives Congress important controls over agency priorities, and puts limits in addition to the statutes on what the agencies can do. The Senate must confirm appointments to important positions within the Administration, which gives it some voice in who will run the agencies; the President is not completely free to staff them as he might wish. Finally, and perhaps most importantly, congressional committees and individual members of Congress can and do oversee agency work in a variety of ways. In contexts in which political inputs are more permissible — that is, not in adjudication, but in rulemaking or executive matters — this creates a good deal of informal influence on agency work. A letter from a Member of Congress or an oversight hearing can have an effect on a proceeding.

If we turn from the Congress to the President, we find an influence that is more strongly political, perhaps less securely legal. The President's legal authority permits him to appoint the head of every agency, with the Senate's consent, and often others if Congress has so provided. But you may be surprised to learn that he lacks clear formal authority to tell the agencies how to decide matters delegated to their authority. For cases in adjudication, tried before administrative law judges, probably that is not so surprising. But this is also true for rulemaking and other more political judgments. If OSHA wishes to adopt a rule on lead in the workplace, that is OSHA's responsibility, not the President's.

Short of formally substituting his judgment for the Secretary's, there is much the President can and does do. As earlier mentioned, a presidential directive requires agencies to engage in certain forms of analysis before adopting major rules. These analyses are subject to review by an office under the President's direct control, and that provides a source for significant influence on the course of the rulemaking. Indeed, the manner in which this influence has been exercised has become a minor issue in the current presidential campaign — a fact that suggests not only the fact of the power, but also political limits on its exercise.

Of course, the heads of the agency are the President's appointees, and in some cases they can be fired if they displease him; these facts give the President's wishes, when known, great influence. And the President may issue other directives, such as his recent request for a regulatory moratorium, that if not formally binding nonetheless have a major impact.

On the whole, the President's powers are powers of persuasion. They are most powerful

on departments like the Department of Labor, which is understood as political and which often acts by means other than adjudication. They are much less powerful with a body like the NLRB, which is not understood to be political to the same degree, which acts by formal on-the-record adjudication, and whose members are assured completion of their five-year terms in office unless they give the President specific cause to fire them.

Finally, the courts. Judicial review is an important formal element of American administrative process. It is the means by which we assure legality — that an agency has authority for its acts, that its judgment is appropriately supported by facts, and that it constitutes a reasoned act of judgment. Since executive action rarely determines with finality the rights of any individual or group, it is not often subject to judicial review. But the adoption of rules and the decision of matters in adjudication do directly influence the public, and for these acts it is strongly presumed that review will be available.

We hardly have time to address the details here, and I am sure I have provided more than enough information for today. Perhaps it will be sufficient to quote a great American scholar of administrative law, Louis Jaffe, who once said, "The availability of judicial review is the necessary condition, psychologically if not logically, for a system of administrative power which purports to be legitimate, or legally valid." Recent years have produced controversy over review issues in the United States that pull in opposing directions: on the one hand, there is concern that government bureaucrats, especially rulemakers, have become excessively concerned with the potential for review — so that they act defensively, building records and consuming more time and effort for each individual rule than is appropriate in light of the wide range of tasks facing them; on the other hand, that the courts have begun to undermine the standing of persons seeking review to represent the interests of the beneficiaries of regulation, with the result that agencies need fear only correction by the regulated and consequently will become less aggressive. It may be, in other words, expensive to create the conditions of psychological validity; and to whom that validity appears to exist may depend substantially on how evenly access to the judicial system is provided. These developments should prove interesting to follow.

# **PRACTICAL DISPUTE RESOLUTION TECHNIQUES**

**Stephen B. Goldberg**

**Professor of Law  
Northwestern University Law School  
Chicago, Illinois**

## **I. ARBITRATION**

The labor arbitration process, in which the parties present evidence and arguments to a mutually agreed upon neutral, after which the neutral issues a final and binding interpretation of the collective bargaining contract, is, in many respects, one of the great success stories of American labor relations. Less costly than the strike, arbitration has largely supplanted the strike as the means of resolving disputes during the contract term. Arbitration is also far superior to court proceedings for the resolution of contract interpretation disputes because the arbitrators, who hear workplace disputes regularly, come to understand such disputes far better than judges who hear them infrequently.

Still, arbitration is viewed by many as both too slow and too expensive. Delays of six to nine months from the request for arbitration to the receipt of the arbitrator's decision are common, and costs are substantial, with the average arbitrator's bill approaching \$2,000 per case. Adding the cost of a transcript, written submissions to the arbitrator, and attorney's fees, each party may spend \$2,000 - \$5,000 to arbitrate a grievance.

Furthermore, arbitration today is not typically sensitive to the labor relations problems underlying the grievance. It is not problem-oriented. Let me explain. Many grievances originate as a problem between two or more people at the workplace. Frequently, however, as the grievance moves through the grievance procedure, it is dealt with less and less as a workplace problem, and more and more as a matter of contract right. Indeed, when the grievance is arbitrated, it is generally presented exclusively in terms of contract interpretation, with little or no reference to the problem which led to the grievance. This approach, as you would expect, frequently means that the arbitrator's decision fails to resolve the problem which led to the grievance.

Additionally, because the arbitrator can never know the parties' situation as well as they do, sometimes the arbitrator's decision is just plain wrong, in a way that is quite harmful to one or even both parties.

Thus, while arbitration is sometimes necessary, it is not without problems, and resort to it should be kept to a minimum.

## II. GRIEVANCE MEDIATION

The most commonly used alternative to arbitration in the United States today is grievance mediation. In this process, a neutral with no decisional authority assists the parties in reaching their own resolution of the dispute. The mediator is typically a skilled and respected arbitrator with mediation skills. He or she first seeks to assist the parties in reaching a mutually satisfactory settlement, using customary mediation techniques, such as separate meetings with the parties. The focus, at this stage of the proceedings is not exclusively on the collective bargaining contract, but is also on the underlying problem.

In private meetings, in which the parties are assured that whatever they tell the mediator is confidential, the mediator collects information about the interests of each party, and what each must achieve for a successful resolution of the dispute. Sometimes, what comes out in these meetings is far different from what had been written on the grievance form and from what had been discussed previously. Whatever the parties' needs may be, the mediator then assists them in developing ideas for mutually satisfactory resolution.

The mediator also assists the parties in resolving any internal disagreements that stand in the way of successful grievance resolution. Since both unions and companies are composed of people with different interests and ideas, internal disagreements (between grievant and union representative, between labor relations personnel and operations personnel) are often the cause of an inability to resolve grievances. The presence of a neutral can lead to prompt resolution of such internal disputes.

If a settlement is not achieved through the use of customary mediation techniques, the next task of the mediator, who, you will recall, is typically an experienced arbitrator, is to provide the parties with an advisory opinion or prediction as to how the grievance is likely to be decided if it goes to arbitration. This opinion is immediate, it is oral, it is non-binding. Such an opinion, coming from an experienced neutral, should have substantial influence in encouraging the parties to resolve the dispute consistent with the mediator's opinion.

If, however, the parties do not accept the mediator's opinion, they are free to arbitrate. If they do, the grievance is heard by a different neutral, and nothing said or done by a party can be used against that party at arbitration. Nor may anything a mediator said be used at arbitration. Thus mediation is a no-risk procedure. The parties may come up with a settlement, but if they do not, they can go on to arbitration with neither party being worse off as a result of having gone to mediation.

The theoretical advantages of mediation over arbitration are many. First, mediation should be faster than arbitration because there is no transcript, no written presentations to a neutral, and no written decision by the neutral. And, since each of these costs money, their

absence means that mediation should be less expensive than arbitration.

Mediation should also be less expensive than arbitration because the parties have less need for legal representation in an informal mediatory setting than they do in arbitration with its rather formal presentation of evidence and arguments to a third party decision-maker. Mediation should lead to more mutually satisfactory outcomes than arbitration because the parties are free to concentrate on the entire problem, not just on that portion of the problem dealt with by the collective bargaining contract. Additionally, there can be no resolution reached in mediation that does not have the approval of both parties; that is not true in arbitration.

Perhaps the most important theoretical advantage of mediation — its long-range advantage — is that it should serve to teach settlement skills to the parties. They will be working with a skilled mediator in attempting to resolve disputes. Observing what the mediator does — how he deals with conflict, what types of questions he asks, what type of proposals he makes — will provide the parties with on-the-job training in dispute resolution. If they can learn dispute resolution skills as a result of this experience, and can utilize those skills in the earlier steps of the grievance procedure, they should be able to settle more grievances without the need for a mediator or an arbitrator. Indeed, experience with the problem-solving approach of grievance mediation could lead to using that approach in other contexts and so serve as a transition from an adversarial relationship to a more cooperative relationship.

There are two central theoretical risks of mediation. One is that it just won't work — that all or most all mediated grievances will go on to arbitration. The other risk is that because of the availability of mediation, the parties will not settle grievances at earlier steps of the procedure. Either of these outcomes would be counter-productive, since either would add to, rather than reduce, the time and money devoted to grievance resolution.

Since 1980, approximately 2,000 grievances have gone to mediation in a variety of industries — coal, copper, iron ore, airline, telephone, manufacturing, mass transit, electric power, retail, municipal government, petroleum refining, education, and others. Of those 2,000 grievances, 86% have been finally resolved without resort to arbitration. Approximately 3/4 of the settlements have been compromises, in which each side received something. Another quarter have been non-compromise settlements — that is, either the company granted the grievance in its entirety or the union withdrew the grievance in its entirety. In those cases in which the mediator has given an advisory opinion, and the case has gone on to arbitration, the arbitrator's award has been that predicted by the mediator in 73% of the cases.

Mediators have been capable of dealing with three grievances per day, and the cost of mediation is currently averaging \$400 per grievance or \$200 per party. That is 1/5 the average cost of arbitration.

There is considerable evidence that prolonged experience with grievance mediation leads to an improvement in settlement skills and labor-management relationships. At most locations where mediation has been in use for a substantial period of time, the parties are resolving a

higher proportion of grievances than they did prior to the advent of grievance mediation. Their development of a problem-solving approach, in lieu of the adversarial approach of arbitration, has also had positive effects on their relationship. At Boston Edison, for example, in the two years preceding the adoption of grievance mediation, the Company and the Utility Workers Union settled only three of 111 grievances at the final step of their grievance procedure. In nearly three years subsequent to the adoption of grievance mediation, they settled 60 of 110 grievances at the final step. They also negotiated a renewal of their collective bargaining contract without a strike for the first time in 20 years.

The most important test of an innovative approach to dispute resolution is whether it meets the needs of the participants. In post-mediation surveys, company operating personnel have preferred mediation over arbitration by a ratio of 7:1, and local union officers by a ratio of 6:1. In explaining why they prefer mediation to arbitration, members of each group refer to time and cost savings, but what they focus on primarily tends to be the informality and problem-solving approach of mediation. One company representative said, "I like the informality; it creates an atmosphere of people trying to solve problems through talk rather than being enemies in a legal process. This is a much better way to approach these problems."

### **III. EXPEDITED ARBITRATION**

Expedited arbitration differs from conventional arbitration in that less time is allotted for the presentation of evidence and argument. Additionally, the arbitrator's decision must be brief and delivered promptly. Expedited arbitration thus tends to be faster and less expensive than conventional arbitration. As a result, if an employer and a union are seeking simply the speedy and inexpensive resolution of grievances, expedited arbitration is just as good as mediation. However, there are two problems.

First, because expedited arbitration is final and binding, it is only available for a narrow range of grievances. As a practical matter, most parties will not agree to have anything other than the most routine grievances go through a truncated procedure that is also final and binding. In that sense, the very strength of mediation is that it is not final and binding unless the parties want it to be final and binding — unless the outcome is something that both sides are satisfied with. Because the parties have that control — because they can control the outcome of mediation — they can, and frequently do, submit their most significant grievances to mediation. Thus an important practical advantage of mediation over expedited arbitration is that it makes the same high-speed, low-cost procedure available for all grievances, not just for some. Furthermore, expedited arbitration is still arbitration — it is not mediation, it is not problem-solving, and it has none of the long-range educational advantages of mediation.

### **IV. MED-ARB**

In med-arb, an initial attempt is made to resolve the grievance through mediation. If that is unsuccessful, the mediator becomes the arbitrator and issues a final and binding decision. The same person thus serves as both mediator and arbitrator.

The advantage of this procedure is said to be that it offers the possibility of an agreed-upon settlement, combined with the certainty of final resolution, a certainty that pure mediation cannot offer. On the other hand, the mediation element of this process is often very slight. Since the mediator possesses ultimate decisional authority, the parties tend to address their arguments to the mediator, not to the other party. Each tries to persuade the mediator that it is "right," rather than to negotiate a settlement with the other party. Thus, the disadvantages of med-arb are similar to those of expedited arbitration: the process is often adversarial, not problem-oriented, it does not develop settlement skills, and it is unlikely to have a positive effect on the relationship.

## V. CONCLUSION

In sum, grievance mediation has great promise as a dispute resolution technique. While its success in any particular relationship cannot be guaranteed, the strong likelihood of success, as demonstrated by the statistical evidence to date, suggests that it should be seriously considered for inclusion as part of the dispute resolution process in all union-management relationships.





# **MEDIATION AND OTHER DISPUTE RESOLUTION PRACTICES IN THE UNITED STATES OF AMERICA**

**James F. Power**

**Director, International Affairs  
Federal Mediation and Conciliation Service**

## **I. INTRODUCTION**

I am here in place of Bernard E. DeLury, Director of the Federal Mediation and Conciliation Service, who asked me to extend his regrets that he was unable to be here with you.

He had been looking forward to being here because of the very warm welcome you extended to him during his visit to Mexico in June of this year. Personally, I am delighted to be taking his place because of my special affection for your country. Over the years, I have worked and lived frequently in various parts of Mexico. In a very real sense, this return, after a long absence, is a special honor for me.

I am also happy to be a commentator after the remarks of Professor Stephen B. Goldberg of Northwestern University. His presentation has focused on an important development in mediation services available to labor and management in the United States. There is no question that the mediation of labor grievances is fast becoming a valuable tool in dealing with issues that arise during the life of labor agreements.

Because grievance mediation contains a more positive approach in place of adversarial approaches traditionally used by the parties, it is clear that this method serves to introduce an important new dimension to labor management relations while addressing the issue before the parties. Our own experience with grievance mediation at the Federal Mediation and Conciliation Service underlines the value of this process as a means of reducing the need for arbitration of grievances, and it puts labor and management practitioners on the path of improved relations which affects their entire collective bargaining relationship.

The work of Professor Goldberg in advancing the use of this process as a teacher, author and practicing neutral is a vital part of the current change going on in industrial relations in the United States.

It is my intention to describe the larger field of mediation of which grievance mediation is an important new function.

The industrial relations system in the United States has been described as a voluntary process. Our current labor laws were originally intended to protect the rights of both labor and management in their use of the collective bargaining process. As one of the tools available to collective bargaining practitioners in arriving at responsible settlements of their own, mediation, the assistance of neutrals who are experienced in collective bargaining, has been made available to them, usually by government and usually at no cost. While there are some differences between the mechanics of mediation in the private and public sectors in the United States, the process is always intended to be an aid to negotiators during difficult negotiations who are free to use mediation services as a means of arriving peacefully at an agreement of their own making without a work stoppage. In addition, there is an advanced form of preventive mediation now in use in the United States which is used by the parties to improve their relationships

## **II. FEDERAL MEDIATION AND CONCILIATION SERVICE**

### **A. The History and Extent of Mediation in the United States of America**

Those of you who heard Director DeLury during his visit in Mexico last June are aware that the Federal Mediation and Conciliation Service, known commonly in U.S. industrial relations circles as FMCS, was created as an independent agency of the U.S. Government under the provisions of the Labor Management Relations Act of 1947. Actually, the use of mediation was introduced as a governmental service when the first Secretary of Labor, heading the new U.S. Department of Labor created in 1913, was authorized to use mediators in dealing with labor disputes. In time, that activity was formalized into the U.S. Conciliation Service, a function of the Department of Labor until 1947.

Mediation was also made available under the provisions of the Railway Labor Act which created the National Mediation Board (NMB) in 1926. The NMB continues to provide mediation services to the rail and airline industries.

In the public sector, a number of our states have created mediation services to deal with difficult negotiations between public employees and their state agency employers. In the federal sector, where Federal employees negotiate limited agreements with their Federal agency employers, the provisions of the Civil Service Reform Act of 1978 include mediation assistance.

### **B. FMCS Dispute Mediation**

At FMCS, our principal function is to provide mediation assistance to private sector labor and management negotiators in reaching agreement over their labor contracts. These mediation services, originally meant to prevent or shorten work stoppages, now serve to improve negotiations and to create more positive, participative relationships.

Mediation services are provided by 210 mediators, stationed in 79 field stations around the United States, who are drawn from the ranks of experienced labor and management negotiators. Trained to function as neutrals, the mediators, who are full-time FMCS employees,

are used voluntarily by labor and management negotiators. The mediators enter these negotiations without any authority. The mediators never act as representatives of the government. The outcome of labor negotiations remains entirely the responsibility of labor and management negotiators whether they use the services of a mediator or not.

Given the discretionary nature of the use of mediators, it is natural to question why FMCS mediators might be used to chair joint meetings with labor and management in negotiating their labor contracts.

Essentially, negotiators choose to use FMCS mediators during difficult contract negotiations because of the mediators' experience, gained before and during their service as mediators, because of their neutrality, because of their mediation skills and because of their obligation of confidentiality. These characteristics can be summarized in one term, that of acceptability. Should any of these ingredients be absent, the mediators would not be acceptable to the parties.

This work of FMCS mediators is generally described as dispute mediation. This traditional occupation of the Service continues to be a vital resource to labor and management negotiators in reaching positive and mutually agreeable settlements of their differences which might otherwise result in work stoppages.

Mediators use a variety of skills and methods in assisting labor and management during difficult negotiations. Among these are chairing the negotiations, controlling the agenda, determining the time and location of negotiations, listening skills, use of tension, introduction of ground rules, evaluation of bargaining groups and their issues, narrowing, restating, regrouping and packaging of issues, use of timing, making informal suggestions to one side or the other, use of caucuses, inducing movement and bringing about closure on issues and the negotiations themselves.

Mediators are not limited to these techniques, which are mentioned here only as examples of mediator techniques. In fact, U.S. mediators are free to use these and other methods as they see fit, relying on their innovative and negotiations skills, personal acceptability, knowledge of collective bargaining, their relationships with the parties and their own judgment as to how best assist the representatives of labor and management in arriving at agreement. In all of their mediation efforts, it is the purpose of the mediator to insure that the resolution of bargaining differences is accomplished by the parties themselves and not directly by the mediator.

FMCS received over 62,000 notices from the parties advising that they intended to enter negotiations in fiscal year 1992. These notices to FMCS and relevant state agencies, which are required by law, are reviewed for duplication and jurisdictional problems. Of these, over 25,000 cases were assigned to mediators for monitoring and possible mediation activity. While mediators became active in joint meetings in over 6,500 of these cases, the mediators were in touch with the parties in other cases, often making recommendations and suggestions even though they did not enter into formal mediation of the dispute.

### **C. Preventive Mediation**

Another valuable service of the mediators is called Preventive Mediation. This activity, which is especially important during the current period of change in industrial relations, provides labor and management with the means of improving their relationships at all levels.

Preventive mediation has always been provided by FMCS to assist labor and management in anticipating problems before they obstruct the collective bargaining relationship. As the bargaining relationship continues throughout the term of an agreement, the need often arises for FMCS to assist in improving day-to-day relationships between the union and the employer. The need for preventive mediation has become even more evident in recent years as a number of influences have placed added stresses on the collective bargaining process.

Forces such as economic pressures, increasing world competitiveness and changing technology have added new dimensions to the challenges facing industrial relations at the shop floor, plant and corporate levels. Too, there is a growing awareness among labor and management leaders that traditional adversarial relationships are limited in their ability to generate more valuable participative labor management relationships. These are essential to the continued existence and success of the enterprise in an increasingly competitive world environment.

FMCS mediators are in a unique position to aid labor and management because they spend considerable time with both parties during the negotiations process. During this time, they are able to see, first hand, the relationships which exist between the parties and are often able to identify problems that could be a source of trouble in the future. These observations are often used in later consultations with both sides.

Using their acceptability and positive experience with the parties, the mediators are often able to suggest both the end and means of improving labor-management relations. The suggestions of the mediators are more likely to be accepted than those from either side or from a third party with whom the parties have no prior relationship.

FMCS has developed a variety of preventive and training techniques, each designed to meeting the differing needs of individual relationships.

For example, labor management committees (LMCs) are often recommended by mediators to reduce the strains of internal conflict which often impair the on-going relationships of the parties. These committees serve the positive purpose of identifying issues of common concern and creating structures which allow labor and management to jointly address these issues.

In cases where the parties have seriously deteriorated relationships, which the parties themselves recognize to be counterproductive, a program called Relationship by Objectives (RBO) is often used. The RBO process is most often conducted by a team of mediators working

with senior representatives of both labor and management over several days in a retreat-like atmosphere. The RBO program, like other preventive programs, is tailored to the specific needs of the parties.

Other preventive programs include Orientation to Labor Management Initiatives (OLMI), which serves as an introduction to cooperative processes, and Partners in Change (PIC) which is intended to deepen the relationships between labor and management where positive relations already exist.

Committee Effectiveness Training (CET) which improves the usefulness of labor management committees and Problem Solving or Win-Win Negotiations which introduce joint decision making in place of traditional adversarial relationships are other preventive programs now in use.

One example of the success of these processes is in the case of a national producer of baked goods and its two unions. The parties used the RBO process to identify the sources of difficulties and introduce a more cohesive relationship at one plant location. Beginning with an RBO exercise, focus was placed on the newly discovered need for improved internal communications. The success of these efforts led to the use of these processes in other plants of the company around the nation.

In a second example, poor labor management-relations at a business form producer threatened the existence of the company and the jobs of the workers. Through the use of preventive mediation, the relationship between the employer and the union was replaced by a more positive structure that has led to improved quality and productivity while sharing improved benefits with the employees. In that situation, the condition of labor management relations was so improved that the parties received a highly respected FMCS national award for their achievement.

As mentioned earlier, FMCS is also heavily engaged in providing grievance mediation services as part of its preventive mediation efforts. Whether the difficulty is over single or multiple grievances, the Service provides grievance mediation assistance with the intention of demonstrating the use of more positive and constructive approaches to areas of common labor-management concern.

These examples are duplicated in hundreds of cases each year. In each case, the new relationships are lasting and serve as models for other labor-management relationships.

The value of preventive mediation has been increasing under the current labor management climate in the United States. The various preventive processes serve as a means of avoiding difficult conflict during a period of increasing competitiveness and as a method of introducing more positive and constructive relations, involving the full capabilities and contributions of both labor and management to their mutual benefit.

#### **D. Arbitration**

Another important function of FMCS is that of providing arbitration services. Almost every collective bargaining agreement in the United States contains a grievance and arbitration procedure to address disputes over issues which arise during the term of the labor agreement. Because labor agreements preclude the use of work stoppages by either side during the term of the labor agreement, these processes are incorporated into agreements to deal with serious differences between labor and management over the application of the contract provisions to particular problems that arise.

Initially, the parties use a multi-stage grievance procedure during which labor and management representatives address the problem through negotiations.

Should one side or the other be dissatisfied with the outcome of the grievance procedure, that side may refer the matter to an outside arbitrator for a hearing and a binding decision. The parties choose the neutral arbitrator by mutual agreement, by reference to a previously accepted panel or by requesting a panel of arbitrators from the Federal Mediation and Conciliation Service, the American Arbitration Association or some other source of arbitrators.

Once the parties agree on a mutually acceptable arbitrator, they meet with the arbitrator and present their respective arguments. The arbitrator then provides the parties with a final and binding decision, usually in writing.

FMCS maintains a roster of over 1700 arbitrators who are experienced in labor-management relations. The arbitrators are independent neutrals and are not employees of the appointing agency. Because this is a private process, using the services of private neutrals, the costs are borne equally by both sides.

In 1992, FMCS issued over 33,000 panels of arbitrators and finally appointed over 13,000 arbitrators who had been chosen by the parties to hear specific cases. The differences in the number of requests and appointments may be explained, in part, by the increasing practice of labor and management representatives of settling their differences before the arbitrator is appointed.

In the public sector, arbitration may be used by the parties to resolve their differences over the terms of a contract. Since most public sector parties may not engage in work stoppages, arbitration serves as the final stage of an 'impasse procedure' which takes the place of a work stoppage. This use of arbitration is called 'interest arbitration' since the arbitrator's decision addresses the unresolved issues in a contract dispute. While interest arbitration is also available in the private sector, labor and management most often prefer to negotiate the terms of their agreement rather than refer their contract terms to the final decision of an arbitrator.

### **E. Growing Interest in Mediation**

While mediation in its various forms has been available for quite a long time, interest and use of the process is increasing both in the United States and elsewhere around the world.

One recent use of mediation is provided under the term of 'alternative dispute resolution'. Parties to commercial, international, environmental, family, community and other disputes are increasingly turning to the use of mediation. FMCS has been a leader in the use of these processes and, under the provisions of recent Federal laws, provides mediation services in disputes involving the Federal government and in assisting in negotiations in the development of Federal regulations. Under these laws, FMCS provides training, consultation, systems design and mediation/facilitation services.

In a different area, FMCS responds to foreign requests for assistance in developing mediation services in other countries seeking to adapt these processes to their own needs and circumstances. The current FMCS Annual Report (1991-2) describes these various activities in Guatemala, Poland, Panama, the Russian Republic, Hungary, Korea, Taiwan, Brazil and El Salvador.

### **III. CONCLUSION**

The value and extent of the use of these processes in the United States suggest their possible use in other industrial relations systems. While there is a need to adapt these procedures to the various economic and cultural circumstances of other societies, they deserve consideration by others facing various forms of labor disputes and the needs of improving industrial relations systems. FMCS would be happy to provide more specific information on any aspect of mediation.





# **LAWS PROTECTING THE RIGHT TO ORGANIZE AND COLLECTIVE BARGAINING**

**Julius G. Getman**

**Professor of Law  
University of Texas**

## **I. INTRODUCTION**

I wish to say that it's a pleasure for me to be here to participate in this discussion of collective bargaining and labor laws with a group of experts from both the United States and Mexico.

It's a pleasure to follow my friend and colleague, Professor Goldberg. I envy him because he had the opportunity to tell you about something that is going right in the United States system — a new approach with exciting potential to improve the state of labor relations. Unfortunately, the aspects of U.S. law that I will talk about — the protection of the right to organize and collective bargaining — are aspects of our system about which there is considerable unhappiness, confusion, doubt, and disappointment. I hope to leave time for myself and Mr. Hunter to respond to questions. I'd like to go over this material rather quickly because I believe that questions and answers are really the best way to learn about each other's thinking and the processes that we are going to describe.

## **II. FIVE MAJOR CONCEPTS**

The right to organize is basic to any system of industrial relations committed to fairness and equalization of power between employers and employees. The United States law concerning union organizing is based upon five major concepts. The most basic policy is free choice. Free choice means that employees should be able to unionize or reject unionization without fear of reprisal or economic penalty.

The second concept is exclusive representation, which means that for any unit of employees in the United States, there will be one union or none. If a union is entitled to recognition, that union will represent everyone in the particular unit, and the employer may not deal either with the individual employees or with any other group in establishing wages, hours, or working conditions.

The third basic concept is free collective bargaining. Free collective bargaining, as used in the United States, means that the parties should determine by negotiation the essential nature

of their relationship without substantial governmental interference. In the United States labor and management are free to negotiate with regard to wages, hours, and working conditions, without having the terms set by any other agency, unless they choose to delegate to a neutral some of the authority or some of the rights that they have under the law. Free collective bargaining means that neither side is forced by law to come to an agreement.

The fourth basic concept is limitation of judicial authority. That limitation is implied in many of these other concepts, and it manifests itself very powerfully through the central role played by the National Labor Relations Board.

The fifth basic concept is strict separation between management and labor. Management may not play a role in an employee organization, and employees may not interfere with managerial authority or entrepreneurial decision making.

The interaction between these policies inevitably limits their impact and creates complexity. Because of exclusivity (which means that there is either going to be one union or none), the concept of free choice is necessarily limited. Free choice thus becomes a collective decision rather than an individual right. Any employee has the right to be a member of a union, but no employee, himself or herself, can effectuate the decision to be represented for purposes of collective bargaining. There must be a group decision as to whether or not the entire unit wishes to be represented for purposes of collective bargaining.

### **III. IMPLICATIONS OF FREE CHOICE**

Free choice as a collective concept carries with it two further implications. First, there must be a technique for determining the unit in which the free choice is to be exercised. Second, there must be a technique for determining whether the unit wishes to be represented or not. A significant aspect of the role of the National Labor Relations Board is to determine the unit in which employees are to decide whether or not they wish to be represented. The Board then conducts an election to decide whether the employees in the unit are to be represented by a union. I'm not going to go into any detail concerning the rules that the Labor Board has established with regard to unit determination. It is an aspect of American labor law that occupies a good deal of the time of lawyers, the National Labor Relations Board, and union representatives, and the rules are fairly technical in certain areas and also common-sensical in others.

One consequence of the system we have of unit determinations is that bargaining in the United States is conducted in relatively small units. That is partly because it is very difficult to organize a larger unit; for example, if an employer has several different locations, it's easier for a union to organize in one location than in three. The Labor Board will normally accept a single location as an appropriate bargaining unit. This system serves to fragment the bargaining process in particular industries.

If there has been an organizing effort by a union, and a determination of a unit in which to conduct an election, the process then proceeds to something very much like a political campaign. Employers seek to convince the employees that they don't need to be represented by a union. The union seeks, of course, to convince them that they should be represented, and that it's in their interest.

The campaign, as is true of most political campaigns, is always phrased in the interests of the employees. The employer never says, "I wish you to vote against the union because I'm opposed to it, and because I'm fearful that it'll hurt me," but rather it will state to the employees "it will not be in your interest to vote for a union because you will have to pay dues, you will be subject to a new bureaucracy," and so forth. The union typically makes the traditional claim that it will make the employees stronger and more effective in dealing with the employer.

#### **IV. INFORMED CHOICE AND REASONED CHOICE**

The NLRB also has the role of protecting free choice during this campaign. The Board regulates the campaign with two goals in mind, which are themselves sometimes contradictory. One goal is informed choice, and the other is reasoned choice. Informed choice means that the employees should be presented with as much information as possible before they decide whether or not they are to unionize.

Probably the biggest issue with regard to effectuating the concept of informed choice is making sure that the employees get the opportunity to hear the arguments for and against unionization. Because of the nature of most enterprises, it is much easier to hear the case against unions. The employer typically has access to all of the employees, and the union doesn't. It is difficult for unions to get their message to many of the employees. In a study that Professor Goldberg and I conducted about fifteen years ago, we came to the conclusion that employees are more likely to know the employer's arguments than the union's arguments, and that is because the union doesn't have the same degree of access to the employees that the employer does.

Periodically there have been suggestions that American law would be improved by incorporating a concept of equal time so that unions will get an opportunity to respond to any speeches that employers make to large groups of employees, and so forth. The courts and the NLRB (particularly the courts) have rejected this notion. It would probably require an amendment to the National Labor Relations Act to incorporate a notion of equal time.

Reasoned choice means that when employees vote, they should vote on the basis of their sentiments about unions and the desirability of unions, and not because they are fearful of reprisal by either side. The anti-reprisal policy is typically used to limit employers more than unions because the employer is in a position to take economic reprisals against the employees for open support of the union.

The difficulty with enforcing the concept of reasoned choice is to determine precisely when employees are being threatened. An employer that would be likely to threaten employees and to convey the message, "If you vote for the union, I will take economic reprisals," rarely puts it in those terms. For a variety of reasons, both tactical and legal, an employer is likely to use a more amorphous threat. Employer statements will always be made in terms of, "If you vote for the union, bad things will happen." It's generally not clear whether the bad things will happen because the employer will take reprisals or because unions have harmful economic consequences.

Over the years, a great deal of effort by the National Labor Relations Board and by legal scholars has gone into the effort to draw a line between threats on the one hand, and employer predictions about the unhappy economic consequences of unionization. I think it fair to say that no one has yet successfully articulated this line.

In the study that Professor Goldberg and I conducted, we concluded that threats were not as important as had been previously thought because they get a mixed reaction from employees. If they are overtly threatened by an employer, after there have been sufficient organizational efforts for the Labor Board to schedule an election, very often employees will react angrily. In any case, we did not find any significant impact of threats on employee voting. It is fair to note, however, that our conclusions have been strongly disputed by other scholars. There has been a dialogue over the years between people who believe that threats are really effective and those who believe they are not. Probably the majority of scholars in the United States would disagree with the conclusions that Professor Goldberg and I reached and believe that threats do affect votes.

## V. PROTECTION OF FREE CHOICE

The protection of free choice, of course, involves protecting employees against actual reprisals — discharge, lowering of wages, or any other actions that employers might take during the course of a campaign to demonstrate their power over the employees and their opposition to unions. No one disputes that taking reprisals against people because they're unionized is against the law. There is dispute about the effectiveness of the Labor Board's remedies with regard to reprisals by employers. Although the amount of data is limited, the general conclusion of most studies has been that the current remedy, which is to order an employer to reinstate an employee who is discriminatorily discharged and pay him or her back pay, doesn't really work very well.

The most powerful remedy that the Labor Board has is the bargaining order. Under certain circumstances, the Labor Board will order an employer to bargain with a union even if the union has lost an election and has actually withdrawn its petition concluding that it has no chance to win. A bargaining order may issue to remedy serious unfair labor practices which the employer commits where: a) it has effectively destroyed the union's majority, and, b) it has made a fair rerun election impossible or very unlikely.

The willingness of the Labor Board to order an employer to bargain with a union despite the union's loss of majority status varies significantly with the political makeup of the National Labor Relations Board. Labor Boards that are favorable to the idea of unionization have been more willing to issue bargaining orders. Labor Boards that seem to be antagonistic to the concept of unions have been loathe to find unfair labor practices and loathe to issue bargaining orders. The current Board, I believe, is somewhere in the middle.

## **VI. FREE COLLECTIVE BARGAINING**

If employees decide to unionize through the election process, or if the employer voluntarily agrees to recognize the union, or if the Labor Board issues a bargaining order, then in accordance with the concept of exclusivity, the union becomes the representative of all of the employees for the purpose of establishing wages, hours, and working conditions. It is at that point that the concept of free collective bargaining becomes operational.

In the first part of the process, that of determining free choice, the Board often plays a very active role. Once the employees have selected a union, the law becomes less important. The duty to bargain in good faith imposed by U.S. labor law imposes only minimal limitations on the bargaining process. An employer, for example, may in good faith insist upon a bargaining agreement which continues most of its power to make unilateral decisions and which keeps wages at a fairly low rate. An employer can thus bargain in good faith despite insisting upon bargaining positions which it knows are totally unacceptable to the union.

A major question concerns how disagreements are to be worked out in the bargaining process. Traditional union bargaining demands, particularly when a union has won a first election, are fairly lengthy and cover a great many issues. First bargaining sessions are frequently acrimonious and the parties typically begin far apart. The law plays a minor role, at most, in bringing them together. The principle of U.S. labor law is that the dispute is to be resolved by free collective bargaining backed by the threat of a strike by the union or the willingness of an employer to "take" a strike, or the threat by the employer to lock out the employees.

Since the mechanism for reaching agreement is the strike and the threat of a strike, the law most influences the collective bargaining process by influencing or shaping the right to strike. I believe the most curious aspect of the American labor law system is that although the right to strike is at the very center of the labor laws, employees who exercise their right to strike may permanently lose their job. By virtue of what is known as the "*Mackay* doctrine," an employee who may not be fired for striking may be permanently replaced. There are many employees in the United States who cannot tell the difference because they've lost their jobs as a result of exercising their basic right to strike.

There has been a substantial movement in the United States to amend the law. As you may gather, I am totally supportive of that effort to make the right to strike meaningful. It should not be permissible for an employer to permanently replace people who go on strike.

Many people in the field including scholars are unhappy with the system in the United States dealing with union organizing. Much of the unhappiness has to do with the fact that organizing is not going very well for unions. An increasingly lower percentage of the workforce is unionized. There is substantial disagreement among scholars as to what the reason is. The reason may be that the employers are successful in frightening employees; it may be that unions haven't done an adequate job of organizing; it may be that unions haven't been as successful in collective bargaining and therefore employees are making a wise choice; and, it may be that the notion of losing one's job because of the Mackay doctrine may be partly at the root of union losses in the representation campaigns.

We do know that the way the process is working, the original idea of the drafters of the Wagner Act that collective bargaining would become the main vehicle by which wages, hours, and working conditions would be set in the United States has not occurred. Instead, collective bargaining seems to occupy a smaller and smaller part of the labor relations scene.

# **ROLE OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD — TO PROVIDE FOR INDUSTRIAL DEMOCRACY IN THE WORKPLACE**

**Jerry M. Hunter**

**General Counsel  
National Labor Relations Board**

## **I. INTRODUCTION**

Employees have the right to decide whether or not they desire to be represented by a union for purposes of collective bargaining.

Under the National Labor Relations Act (NLRA), employees have the right to engage in union activity or not to engage in union activity. Employees have the right to support a union or to refuse to support a union.

The function of the National Labor Relations Board (NLRB) is to protect the rights of employees.

## **II. STRUCTURE OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD**

### **A. Five Member Board**

The five member Board, which is appointed by the President with the advice and consent of the United States Senate, is a quasi-judicial body.

The Board decides cases which reach it on appeal from decisions issued by administrative law judges in unfair labor practice cases. The five member Board also decides representation or election cases which are appealed to the Board from decisions issued by Regional Directors.

### **B. General Counsel**

Since 1947, as a result of the Taft-Hartley Act which was passed by Congress, the General Counsel has been independent of the five member Board. The General Counsel, in fact, prosecutes cases before the Board. As with a local prosecutor who prosecutes violations of the

laws, the General Counsel of the National Labor Relations Board prosecutes violations of the National Labor Relations Act by employers and unions.

### **C. Regional Offices**

In addition to the five member Board and the General Counsel's Office which are located in Washington, DC, the NLRB also maintains 33 regional offices throughout the United States and a number of sub-regional and resident offices. In addition to the Regional Offices which are located in major cities on the mainland of the United States, we have a regional office in Puerto Rico, a sub-regional office in Honolulu, Hawaii and a resident office in Anchorage, Alaska.

The reason that the NLRB maintains offices throughout the United States is in order that employees, unions, and employers will have reasonable access to the Agency without having to travel great distances.

## **III. PROCEEDINGS BEFORE THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD**

How do we go about enforcing the National Labor Relations Act?

Unlike some other administrative agencies or proceedings, employees do not need a lawyer to file an unfair labor practice charge or election petition with the NLRB. Any person can file a charge with the NLRB by contacting one of the Board's regional offices.

Once a charge is filed, it is investigated by either an investigator or an attorney who is employed in one of the Regional Offices. In investigating unfair labor practice charges, we require the person filing the charge to give an affidavit setting forth the facts and reasons supporting why he or she believes that an employer or union has violated the NLRA.

If it appears, based upon this affidavit and other information obtained, that there is a violation of the NLRA, the investigator will then contact the party charged with violating the NLRA, either the employer or union, to obtain their position concerning the charge. If the charge alleges that the employer discharged an employee because that individual was otherwise supporting a union or engaging in other activities protected by the NLRA, the employer will generally deny that it discharged the individual because of the individual's activities on behalf of the union and usually will give a non-discriminating reason or defense as to why it discharged the individual. These defenses usually include that the employee was insubordinate, the employee violated an attendance policy, the employee's job performance was unsatisfactory or any number of other defenses.

Once an investigation is completed, the Regional Director decides whether a violation of the Act has occurred. If the Regional Director believes that a violation has occurred, he or she usually determines that a complaint should issue against the employer setting the case for hearing



before an Administrative Law Judge (ALJ) unless the employer is willing to enter into an agreement settling the case.

In the case of an employee who has been unlawfully discharged, the settlement agreement will usually require the reinstatement plus backpay of any employee unlawfully discharged along with the posting of a notice where the employer advises employees of their right to engage in activities protected by the NLRA and states that it will not engage in conduct in violation of employees' rights.

If the party charged with violating the Act, in this instance an employer, is unwilling to settle the case, then the Regional Director will then proceed to schedule the case for hearing before an ALJ.

Attorneys employed by the Regional Office will prosecute the case on behalf of the General Counsel. After the counsel for the General Counsel completes his or her case in chief, the employer may go forward in presenting its defense.

After the conclusion of the hearing and the submission of briefs by the parties, the ALJ issues a written decision either finding that a violation of the NLRA has occurred, or that there was not violation. The ALJ decision can be appealed to the five member Board in Washington, DC.

#### **IV. EFFECTIVENESS OF THE NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD**

Professor Morris put into play the question of how effective the NLRB is in administering the NLRA. Professor Morris stated his view as to the Board's effectiveness.

I would like to present to you some information which I believe supports my view that the Board, in particular the Regional Offices (Office of the General Counsel), is effective in enforcing the NLRA as passed by Congress.

Over 90% of the unfair labor practice (ULP) charges filed with the Agency are resolved at the Regional Office level. During Fiscal Year 91 (October 1, 1990 to September 30, 1991), only 2.4% of ULP charges filed with the Agency reached the five member Board for a decision. You can see that over 96% of the ULP charges filed with the Agency are resolved without the involvement of the five member Board.

Additionally, during fiscal year 1991, the Office of the General Counsel distributed \$70,331,453 in back pay to employees who had been the victim of some type of unlawful discrimination or violation of the NLRA.

Also, during fiscal year 1991, 3,954 employees who had been the victim of unlawful discrimination were offered reinstatement.

The Office of the General Counsel goes to great lengths to resolve labor disputes short of litigation. As an indication of this goal, the Office of the General Counsel settled 93.2% of all ULP charges where we believed a violation had occurred.

During fiscal year 1992 (October 1, 1991 to September 30, 1992), which was the most recent fiscal year, we received over 32,000 ULP charges and 8,000 representation petitions.

Only 7% of ULP charges proceed to a formal hearing before an ALJ.

As an indication of likely probability that a violation has occurred if the Regional Director decides to issue a complaint, the General Counsel won in whole or in part 86.5% of the cases which were litigated before the five member Board during fiscal year 1992.

The resolution of Professor Morris' concerns would require legislation by Congress. Although some may disagree, I do not believe that it is the role of Agency officials to attempt to accomplish through the administrative process, what Congress has failed to do in the legislative process.

In summary:

Back pay distributed to employees during FY 91 — \$70,331,453.

Number of employees offered reinstatement during FY 91 3,954 employees; 2,415 accepted.

Charges resolved by Regional Offices — 90%.

Charges which are heard by Board (FY 90) — 2.4% of ULP charges reached the Board for decision.

Settlement rate for FY 91 — 93.2% of all charges where merit was found (through Aug. 1992 — 94.4%).

Success litigation rate through Aug. 92 (win in whole or part) is 86.5%.

## **V. RELATIONSHIPS AND COORDINATION WITH OTHER FEDERAL AGENCIES**

The Office of the General Counsel coordinates casehandling activities with the following other government agencies, particularly if it appears the agencies are taking conflicting positions:

Solicitor's Office (Department of Labor).

OSHA — Memorandum of Understanding.

Federal Mine Safety and Health Administration — Memorandum of Understanding.

Federal Mediation and Conciliation Service — major labor disputes like Greyhound, N.Y. Daily News, Ravenswood, etc.

EEOC — The passage of the Americans with Disabilities Act (ADA) presents possible conflicts between an employer and union obligations under the NLRA and the ADA.

Sometimes state agencies.

The supremacy clause of the United States Constitution makes federal laws and regulations supreme to conflicting state and local government laws and regulations. The NLRA, being a statute of the United States, preempts any state laws or regulations which conflict with the NLRA. The Office of the General Counsel has the responsibility to protect the jurisdiction of the Board by challenging other laws or regulations where a state attempts to legislate in areas covered by the NLRA. We have exercised our authority to protect the Board's jurisdiction by challenging a number of state and local laws and regulations.

We protect the rights of resident aliens who are the victims of unlawful discrimination. Aliens have the right to engage in union or other protected activities. It is unlawful for an employer or a union to discriminate against aliens because of the exercise of this right.



# **LAWS PROMOTING COOPERATIVE LABOR-MANAGEMENT RELATIONS**

**Benjamin Aaron**

**Professor of Law  
University of California  
Los Angeles**

## **I. INTRODUCTION**

The first impression one gains when approaching the topic of this paper — laws promoting labor-management relations — is that there are very few laws that directly promote that objective. There are, of course, a number of laws and policies that may be said to promote such cooperation indirectly, and I shall refer to some of these in due course.

To begin the discussion, however, I shall review pertinent Conventions and Recommendations of the International Labor Organization (ILO), whose quiet influence on legislation and administrative practices, particularly in developing countries, is sometimes overlooked. Recommendation No. 92 (1951) relates to voluntary conciliation and arbitration. It urges that voluntary conciliation machinery, appropriate to national conditions, should be made available to assist in the prevention and settlement of industrial disputes between employers and workers, and that voluntary parties to conciliation or arbitration procedures should abstain from strikes and lockouts while those procedures are in progress.

Recommendation No. 94 (1952) is even closer to our topic. It deals with cooperation at the level of the undertaking. It promotes consultation and cooperation between employers and workers at the level of the undertaking on matters of mutual concern not within the scope of collective bargaining machinery, or not normally dealt with by other machinery concerned with the determination of terms and conditions of employment. More specifically, it proposes that such cooperation and consultation should be

- (a) facilitated by the encouragement of voluntary agreements between the parties, or
- (b) promoted by laws or regulations which would establish bodies for consultation and co-operation and determine their scope, functions, structure and methods of operation as may be appropriate to the conditions in the various undertakings, or

- (c) facilitated or promoted by a combination of those methods.

Recommendation No. 129 (1967) concerns a subject which the European Community (EC) has had under active consideration for a number of years, namely, communications within the undertaking. To promote a climate of mutual understanding and confidence within undertakings between workers and management that is favorable both to the efficiency of the undertaking and the aspirations of the workers, it recommends "the rapid dissemination and exchange of information, as complete and objective as possible, relating to the various aspects of the life of the undertaking and to the social conditions of the workers." The Recommendation stresses that an effective communications policy "should ensure that information is given and that consultation takes place...before decisions on matters of major interest are taken by management, in as far as disclosure of the information will not cause damage to either party." The Recommendation makes a number of specific suggestions as to what a two-way system of communications should embrace. It concludes with a list of 12 subjects about which management should provide information to workers' representatives, concerning many of which a majority of workers in all countries are currently left in the dark.

In my view, the most effective means of achieving cooperative labor-management relations is through collective bargaining. ILO Convention No. 154 (1981) and Recommendation No. 163 (1981) address this subject. I do not have time to review all the provisions of these instruments, but I would like to quote from the following paragraph in Recommendation No. 163:

Public and private employers should, at the request of workers' organizations, make available such information on the economic and social situation of the negotiating unit and the undertaking as a whole, as is necessary for meaningful negotiations; where the disclosure of some of this information could be prejudicial to the undertaking, its communications can be made conditional upon a commitment that it would be regarded confidential to the extent required....

As mentioned earlier, the EC has been striving for many years to develop a policy binding on all its Member States in respect of the sharing of information by the management of an enterprise with its employees or their representatives. Recently, the so-called social dialogue has broadened to include other subjects. The agreement on social policy between 11 Member States of the EC (the United Kingdom excepted), appended to the European Union Treaty of 7 February 1992, sets out a new mechanism for formulating and implementing Community policy in this area, giving a greater role to management and labor and the dialogue between them. Under the social policy agreement, the European Commission will have the task of promoting the consultation of management and labor at Community level, and should take any relevant measures to facilitate the dialogue between the two by ensuring balanced support for the parties. The Commission is to consult management and labor on the possible future course of action prior to submitting social policy proposals. If management and labor so desire, the dialogue between them at Community level could lead to "contractual relations, including agreements." Management and labor may, on being consulted by the Commission on a proposal, express their

wish to regulate the matter by collective agreement. If so, they have nine months in which to do so.

Although this seems like a promising development, many obstacles lie in the way of achieving tangible results. The European-level "social partners" consist of these organizations: the European Trade Union Confederation (ETUC), the Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE), and the European Center of Public Enterprises (CEEP). The European Commission and ETUC want the social dialogue to evolve into a form of collective bargaining at the European level. UNICE, however, is opposed; it views the dialogue as an end in itself, not as a preliminary stage of Euro-bargaining. CEEP seems more disposed toward the Commission-ETUC point of view; indeed, in 1990 it signed a bilateral "European framework agreement" with ETUC. So long as the larger and more powerful UNICE maintains its opposition, however, the social dialogue between the parties is not likely to go beyond the issuance of "joint opinions" on general topics.<sup>1</sup>

Turning now to the situation in the United States, we find relatively little promotional effort on the part of the federal government to increase cooperative labor-management relations. The only relevant statutory instrument is the Labor Management Relations Act, 1947. Title II of that law contains several pertinent policy statements. For example, Section 201(a) declares it to be the policy of the United States that

sound and stable industrial peace and the advancement of the general welfare, health, and safety of the Nation and of the best interests of employers and employees can most satisfactorily be secured by the settlement of issues between employers and employees through the processes of conference and collective bargaining between employers and the representatives of their employees.

Similarly, Section 204 states that in order to prevent or minimize strikes or lockouts that interrupt the free flow of commerce, employers and employees and their representatives shall "exert every reasonable effort to make and maintain agreements concerning pay, hours, and working conditions, including provision for adequate notice of any proposed change in the terms of such agreements."

Of more practical effect is Section 205A, which authorizes and directs the Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS) to provide assistance in the establishment and operation of plant, area, and industry-wide labor-management committees which "are established for the purpose of improving labor management relationships, job security, organizational effectiveness, enhancing economic development or involving workers in decisions affecting their jobs including improving communication with respect to subjects of mutual interest and concern." To its credit, the FMCS has rigorously exercised this mandate, to the extent that its limited budget will allow.

In 1984, the United States Department of Labor created a new Bureau of Labor-Management Relations and Cooperative Programs, devoted to moving labor-management

relations away from adversarial confrontation toward new forms of cooperation. In addition to assisting in the establishment of cooperative programs, Bureau activities focused on training employers and unions to engage in so-called "win-win" bargaining, and on developing joint approaches to assisting employees affected by plant shutdowns or layoffs. Unfortunately, the current administration did not support these efforts and recommended to Congress that the Bureau be eliminated in the interest of economy. The fate of the agency remains unclear.

## **II. THE CHANGING WORLD OF LABOR-MANAGEMENT RELATIONS**

One of the most significant developments in the latter half of the twentieth century has been the gradual ascendancy of countries with free-market economies and the sharply increased economic competition throughout the world. In the United States, many enterprises, seeking short-term competitive advantages and higher profits, have transferred their operations to less well-developed countries with pay structures for their mostly unorganized workers far below those prevailing in the United States. The mere threat of exporting domestic jobs to foreign countries has forced many workers in the United States to accept substantial reductions in wages and fringe benefits, and the actual transfer of jobs abroad has led to massive layoffs and even to permanent plant closures.

Coupled with these developments has been a secular decline in union membership that has greatly weakened the economic and political power of organized labor. From a high of almost 35 percent of employed wage and salary workers in 1954, union membership in the United States has declined to less than 17 percent in 1991, and only about 12 percent in the private sector.<sup>2</sup> The resultant loss of countervailing economic and political power has affected all workers, organized and unorganized alike, and has given rise to new areas of concern in labor-management relations. Expectations of a gradually rising standard of living have been abandoned, at least for the present; workers are now concentrating on more elemental issues, such as job security and health care coverage.

These developments do not seem to have altered the prevailing attitude of most employers in the United States toward unions, which is one of unremitting hostility. A number of them, however, have evidenced an interest in providing their unorganized employees with a means of participating in managerial decision-making. Most efforts in this direction have taken the form of committees of nonunion workers, organized by their employers and designed to facilitate two-way communication between workers and managers and to increase productivity. Existing labor law presents a barrier to such efforts, however. Section 2(5) of the National Labor Relations Act (NLRA) defines "labor organization" as "any organization of any kind, or any agency or employee representation committee or plan, in which employees participate and which exists for the purpose, in whole or in part, of dealing with employers concerning grievances, labor disputes, wages, rates of pay, hours of employment, or conditions of work." Section 8(a)(2) of the same Act makes it an unfair labor practice for an employer "to dominate or interfere with the formation or administration of any labor organization or contribute financial or other support to it." These provisions were originally designed to outlaw the practice of some employers who,



confronted by union organizing drives, sought to defeat them by forming company unions, which they then dominated.

Most decisions by the National Labor Relations Board (NLRB) and the courts up to now have held that committees of workers encouraged or actually established by employers have in fact met the statutory definition of "labor organization," and that various forms of employer assistance or support of those committees have constituted domination or interference prohibited by the NLRA. Recent trends suggest, however, that both the NLRB and the courts may be ready to take a more flexible attitude toward such committees. The greatest likelihood for change seems to be in the growing number of instances in which no union is seeking to organize the workers of a particular establishment, and both employer and workers desire to develop mechanisms through which they can exchange information and ideas about improving the work environment and enhancing the quality and quantity of production. If it turns out that the NLRB and the courts will henceforth be less inclined to find either that the various types of committees designed for these purposes are "labor organizations" within the meaning of Section 2(5) of the NLRA, or that the employer's role in founding such committees and participating in their operation amounts to illegal domination, interference, or support within the meaning of Section 8(a)(2), an important means of giving employees a voice in the establishment or enterprise will continue to expand.<sup>3</sup>

### **III. NEW INITIATIVES IN THE PRIVATE SECTOR IN THE UNITED STATES: THE COLLECTIVE BARGAINING FORUM**

Despite the antipathy toward unions evinced by the majority of employers in the United States, a few major companies have joined with a few unions to establish a new instrument to promote union-management cooperation. The name of this new organization is the Collective Bargaining Forum. The common objective of its members is to improve the climate and the conduct of labor-management relations in the United States.

The members of the Forum are guided by at least seven principles:

First, they agree that the United States can both improve its competitive position and maintain a rising standard of living in an increasingly competitive global economy.

Second, they believe that this goal can be achieved without destroying the rights and dignity of the individual.

Third, they accept that competitiveness cannot be achieved without attention to the quality and quantity of jobs within the United States and trade across its borders.

Fourth, they realize that rising productivity is critical to competitiveness, and that improving employer-employee relations will be a major factor in productivity growth for the future.

Fifth, they accept that both labor and management must recognize that a competitive return on capital and high-quality employment opportunities are vital to increased productivity and an improved standard of living.

Sixth, they agree that management should concede the validity of unions, and that there is value in enlarging the role of workers and their unions in certain decisions of the enterprise. Further, they accept that employment security should be elevated to the policy level and be considered as important as other basic business strategies.

Finally, they also agree that unions have an obligation to work with management to improve the economic performance of United States enterprises and to help firms to adapt to changes in technology, market conditions, and worker values and expectations.<sup>4</sup>

These are lofty principles indeed, but they are obviously easier to formulate than to put into effective action. As I noted earlier, the company members of the Collective Bargaining Forum represent a small minority among the great mass of employers in the United States. It is also true that a number of unions in my country are probably not yet ready to abandon an uncompromising and confrontational approach to collective bargaining. Still, the mere fact that the Forum has been organized, and especially that the important role of unions is acknowledged, is a significant and hopeful sign. It remains to be seen, however, whether other companies and unions will join the Forum, and whether the principles it espouses will gain wider acceptance in the United States.

#### IV. OBSERVATIONS

I want to conclude with a few observations that reflect my personal views and not necessarily those of the United States Department of Labor. The current emphasis by government and business leaders in the United States is on the substitution of cooperation for confrontation in labor-management relations. This is a recurrent theme in our system of industrial relations that goes back at least as far as the 1920s. On the surface, it seems to be an unexceptionable proposition; difficulties arise only when questions are raised as to the meaning of the key words, "cooperation" and "confrontation." By the former, many employers mean a willingness on the part of their employees to accept, without a meaningful *quid pro quo*, reductions in pay and fringe benefits, and even the loss of jobs, in order to improve the competitiveness and short-term profitability of the enterprise. Efforts by workers or their unions to resist such moves, or even to question their necessity, are labeled confrontational.

I do not subscribe to that interpretation of the proposition, which seems to suggest that the lion and the lamb lie down together — with the lamb inside. In order to transform confrontation into cooperation, it is necessary to take equal account of the needs and aspirations

of both sides of the labor-management relationship. The Collective Bargaining Forum has recognized this need, and has expressed it in the second and third principles I outlined earlier, namely, that the goals of improved competitiveness and increased productivity can be realized without destroying the rights and dignity of the individual, and that competitiveness cannot be achieved without attention to the quality and quantity of jobs within the United States and trade across its borders.

Even the Collective Bargaining Forum, however, may be overly optimistic. The notion that all conflict between employers and workers can be sublimated to a higher level of mutual accommodation and cooperation is an expectation that has never been realized in any society. Unfortunately, time does not permit an elaboration of this point; I must content myself with a quotation from the late Professor Sir Otto Kahn-Freund: "The conflict between capital and labour," he wrote, "is inherent in an industrial society and therefore in the labour relationship. Conflicts of interest are inevitable in all societies. There are rules for their adjustment, there can be no rules for their elimination."<sup>5</sup>

Given that a certain amount of conflict between employers and workers is inevitable, I believe that unions are an indispensable element in arrangements to moderate and regulate that conflict. The relationship between an employer and the individual worker is that between one who commands and one who obeys. To quote Kahn-Freund again, "Power — the capacity effectively to direct the behaviour of others — is unevenly distributed in all societies. There can be no society without a subordination of some of its members to others, without command and obedience, without rule makers and decision makers."<sup>6</sup> The power of the employer, which cannot be successfully resisted by an individual worker, standing alone, is limited in varying degrees by a union's countervailing power. Put another way, the union is the medium by which organized workers can assert their countervailing power through consultation and negotiation with the employer, and ultimately, if this fails, through withholding their services. Without strong unions, the dominion of employers over the working lives of their employees is only partially restrained by external law, and the consequent frustrations of the workers are expressed in the form of increased hostility and resentment. Real cooperation between labor and management is achievable only when the two approach an equilibrium of bargaining power. Finally, workers can attain approximate equality of bargaining power only if their unions are truly recognized by management as necessary partners in the enterprise.

An acceptance of the foregoing propositions involves drastic changes in managerial thinking in the United States. But unions, too, must review their objectives and tactics in the light of changing social and economic arrangements throughout the world. As a group, they have proved to be more resistant to change than employers. In many industries, for example, unions have fought hard to retain costly work rules that have been rendered anachronistic by new technologies. Suspicious of the motives of even progressive employers, many have rejected proposals for more cooperative relationships and have relied solely upon threats of industrial action to secure their objectives. It is clear that in the ranks of both labor and management there must be a considerable change of attitude toward each other before more cooperative relationships on a broad scale can be established.

My final observation relates to the role of government in labor-management relations. In the early years of this century, organized labor in the United States had more cause to fear government intervention than to welcome it. State and federal courts, largely hostile to the idea of unions, decided against them in most cases, and responded to their resort to self-help by issuing crippling injunctions against them. Some unionists recommended seeking remedial legislation from the Congress, but the leaders of the American Federation of Labor warned them that what the government gave, the government could take away. Accordingly, they urged, instead, reliance on self-help and collective bargaining. In succeeding years, however, the federal and state governments did enact a number of laws guaranteeing the right of workers to organize and to bargain collectively, and providing minimum standards for wages, hours, and working conditions. Today, a reaction has set in. Government is seen by many as an enemy rather than as part of the solution. The principal remedy for the economic and social ills besetting the nation is, in their phrase, "to get the government off the backs of the people."

Whatever limited merit this notion may have when applied to some aspects of civic or economic activity, I think it is wide of the mark insofar as the promotion of cooperative labor-management relations is concerned. In my judgment, government is an indispensable participant in that effort. Of course I do not mean that government can or should order employers and unions to be more friendly and helpful to each other. Both sides, however, desperately need the help and guidance that a fair-minded and even-handed government can provide. This assistance can take the form of research and financial support for promising experiments in cooperative efforts, such as is presently supplied by the Federal Mediation and Conciliation Service. Of equal or greater importance, the government can influence the climate of public opinion and the attitudes of labor and management leaders. Specifically, it can reaffirm the value of unions and collective bargaining, and can encourage the labor and management parties to abandon their traditional hostilities and join in cooperative efforts to ensure their mutual survival in the new climate of global competition.

1. EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS REVIEW, No. 220 (May 1992), pp. 25-29.
2. BUREAU OF NATIONAL AFFAIRS, INC., DAILY LABOR REPORT, No. 28 (11 Feb. 1992), p. B-1.
3. Aaron, *Employee Voice: A Legal Perspective*, CALIFORNIA MANAGEMENT REVIEW, Vol. 34, No. 3 (Spring 1992), pp. 124-38.
4. Gilmour, *Union-Management Cooperation*, LABOR LAW JOURNAL, Vol. 43, No. 8 (August 1992), pp. 513-17.
5. KAHN-FREUND, LABOUR AND THE LAW (2d ed. 1977), p. 17.
6. *Idem*, p. 3.



# **A COMMENTARY ON LAWS PROMOTING COOPERATIVE LABOR-MANAGEMENT RELATIONS**

**Marley S. Weiss**

**Associate Professor  
University of Maryland School of Law**

## **I. INTRODUCTION**

It is difficult to appreciate the labor relations system in the United States unless one understands that its foundations rest on the assumption of inherent competition and conflict between labor and management over control of the behavior of workers on the job and over the division of the profits earned by the enterprise. These ideas went naturally with highly authoritarian managerial hierarchies and a command style model for operating large enterprises. The National Labor Relations Act (NLRA) model for collective bargaining is strongly premised on the assumption that business will operate in this fashion. Under the pressure of intense international competition, American business, labor, and government are rethinking whether these prevalent, although not universal, modes of labor-management interaction continue to serve societal interests, either in practice in offices and factories, or as legal policy.<sup>1</sup>

## **II. THREE MEANINGS OF "LABOR-MANAGEMENT COOPERATION"**

The term "labor-management cooperation" must be understood against this backdrop. Ambiguities in the usage of this phrase must be clarified. It is useful to distinguish three ways in which this phrase is sometimes used: first, "labor-management cooperation" may refer to a shift in the sharing of power and responsibility between unions and through them workers, on the one hand, and management on the other. Second, the phrase may refer to compliant unions, which might better be labelled "labor-management cooptation" instead of "cooperation." Third, "labor-management cooperation" may allude to human resource strategies such as quality circles designed to increase employee involvement in certain aspects of decisionmaking despite the absence of union representation. I prefer to call this approach "employee-management cooperation," to distinguish it from programs where a labor union is involved.

Let me elaborate for a moment on the differences among these three models. The first usage refers to attempts to transform U.S. collective bargaining to a cooperative model from the prevailing model, which is extremely adversarial and often hostile and mutually destructive.<sup>2</sup>

The cooperative model emphasizes shared objectives and interests, mutual gain, and increased sharing of decisionmaking power and responsibility. Prerequisite to this approach is job security for workers and institutional security for their union. The dominant, adversarial model posits management as actor, and union as reactor.<sup>3</sup> The cooperative model emphasizes shared decisionmaking and the building of a relationship akin to that of a family, a relationship of trust and mutual accommodation, even recognizing that on topics where management and union interests diverge, a more adversarial negotiation posture may be necessary. In the strongest version of labor-management cooperation, labor and management approximate partners in many aspects of running the enterprise.<sup>4</sup> Even so, the "social partnership" between labor and management, in several of the European Community countries, provides worker representatives with a far stronger role than that accorded unions even in these U.S. experiments in labor-management cooperation.<sup>5</sup>

In one very important sense, this new labor-management cooperation model remains true to the principles of the earlier, adversarial model. In both versions, the union remains entirely devoted to facilitating and effectuating the interests of the workers. The union's responsibility is not to maximize enterprise profitability, productivity, or otherwise to represent the interests of management or corporate shareholders. The union partner in a cooperative labor-management relationship simply views workers' interests from a broader and longer term perspective, recognizing the interdependence of their interests with those of the enterprise. A few commentators have expressed doubts about the ability of unions to become "partners" with management without subtly or blatantly becoming more identified with management's objectives than with those of the workers,<sup>6</sup> and some have questioned the lawfulness of such cooperative arrangements.<sup>7</sup> However, most legal writers believe this form of labor-management cooperation is consistent with existing law, including the NLRA and the union's duty of fair representation.<sup>8</sup> The NLRA at best promotes collective bargaining; at worst, obstructs it; and in no way favors cooperative over confrontational models of bargaining. I prefer to limit usage of the phrase "labor-management cooperation" to this first version, the one conditioned on the presence of a labor organization in a collective bargaining relationship with management.

The two other uses of the term "labor-management cooperation" are more problematic legally. Some people speak of labor-management *cooperation* instead of *conflict* to suggest that unions should be more compliant with management's demands for changes disadvantageous to the workforce — paycuts, layoffs, increases in workloads — in the name of productivity and competitiveness.<sup>9</sup> Here, the union and workers may be given no increased role in decisions that affect them. Cooperation in this scenario is almost all one way: management cooperates with labor only to the extent that the improved productivity permits continued survival of marginal firms, hence continued jobs for the workers. A better label for this might be "weak business, weak union."

So long as the so-called "cooperation" is coerced by the union's lack of bargaining power, this is lawful but differs little from traditional, "adversarial" bargaining. If the "cooperation" is tainted by a failure of union leaders to place their loyalty to the workers first, because of corruption, personal ambition, or friendship with management, such cooperation may



violate the union's duty of fair representation to its members.<sup>10</sup> If the leader personally profits, the activity violates the anti-corruption prohibition of § 302 of the Labor Management Relations Act.<sup>11</sup>

A European professor recently advised me that he harbored the delusion that corruption was prevalent in the American labor movement. Such misimpressions should be dispelled. Notwithstanding certain prominent and highly publicized examples of criminal influence, the vast majority of unions and their leaders in the United States operate with complete honesty and vigorously represent the workforce to the best of their abilities.

The third version of "labor-management cooperation" refers to enhanced employee involvement in decisionmaking without representation through a labor organization independent of management. These employee participation arrangements take varying forms,<sup>12</sup> but do not ever provide workers with a voice that is distinctively theirs, as opposed to one formulated under the influential eye of members of management. Such forms of employee-management cooperation may be meaningful or a sham, but the lack of an independent bargaining partner on the workers' side makes these arrangements legally suspect, if the committee or teams "deal" with the employer on matters of wages, hours, or conditions of employment. Section 8(a)(2) of the NLRA<sup>13</sup> may prohibit this form of employee participation, and the *Electromation* case,<sup>14</sup> about which you have already read<sup>15</sup>, may shed some light on this issue.

### III. LAWS PROMOTING LABOR-MANAGEMENT COOPERATION

When I was first invited to discuss this topic, I thought we were addressing labor-management cooperation practices in light of current labor law. So I was somewhat dismayed to learn, thereafter, that "Laws Promoting Cooperative Labor-Management Relations" was the precise topic. Like Professor Aaron, I was of the view that there was hardly any law in the U.S. that directly promoted labor-management cooperation, with the noteworthy exception of Title II of the LMRA, which Professor Aaron has discussed. Indeed, several years ago, the Bureau of Labor-Management Relations and Cooperative Programs of the U.S. Department of Labor published a study, not of laws promoting labor-management cooperation, but of laws that might impede it.<sup>16</sup> Ironically, the Bureau of Labor-Management Relations and Cooperative Programs, in a budget cutting move, was recently eliminated. Its functions were merged into a new department, "Team 21," whose main focus is not labor-management cooperation at all, but enhanced productivity.<sup>17</sup> At the policy level, this reduction of labor-management cooperation to an instrument toward the end of enhanced productivity and competitiveness seems to parallel the second and third versions of labor-management cooperation discussed earlier — the one way model of cooperation and the model without an independent workplace-voice for employees.

The search for laws promoting joint labor-management efforts revealed, to my surprise, that there are many such laws. However, most of them provide for a shared labor and management role only regarding the specific topic that is the focus of the legislation. A few of

these laws are at the federal level, but many more are state laws, which differ in each of the fifty states and the District of Columbia.

Let me list some of these topics, because the nature and extent of labor-management cooperation contemplated is itself illuminating. Apprenticeship training, job training programs, programs for assisting workers displaced by plant closure or mass reductions-in-force, are covered by federal statutes,<sup>18</sup> and in some states, state statutes as well, which specifically encourage and support joint labor-management involvement in the delivery of these services to the union member employees. Delaware<sup>19</sup>, Maryland,<sup>20</sup> New Mexico,<sup>21</sup> Oregon<sup>22</sup> and Pennsylvania<sup>23</sup> have statutes promoting labor-management cooperation in connection with apprenticeship training programs. California<sup>24</sup> and New York<sup>25</sup> have statutes promoting joint labor-management efforts regarding displaced workers. There is a sufficiently extensive network of statutes in the areas of training, retraining, and displaced workers, that one could perhaps characterize overall U.S. labor policy in these areas as one promoting cooperative labor-management relations. These are very important areas, of course, but one should not miss the fact that they mostly involve workers who are not on the job, hence cooperation requires little interference with management's ways of running the business.

There is a federal provision promoting labor-management cooperation in connection with federal government efforts to improve U.S. business productivity and competitiveness. 15 U.S.C. § 2411<sup>26</sup> establishes a National Center for Productivity & Quality of Working Life, whose governing board includes representatives of labor, management, government at both state and federal levels, as well as representatives of higher education. 15 U.S.C. § 2414(6)<sup>27</sup> requires the Center to

encourage, support, and initiate efforts in the public or private sector specifically designed to improve cooperation between labor and management in the achievement of continued productivity growth: Provided, however, that no activities of the Center involving consideration of issues included in a specific labor-management agreement shall be undertaken without the consent and cooperation of the parties to that agreement.

There are also a few states with laws promoting labor-management cooperation in connection with productivity, including Missouri<sup>28</sup> and West Virginia,<sup>29</sup> or with attracting industrial activity to the state.<sup>30</sup>

Finally, one or two states have adopted laws purporting to generally promote labor-management cooperation. Connecticut requires the State Motion Picture Film Commission to "promot[e] cooperation among all sections of management and labor engaged in the motion picture industry."<sup>31</sup> More broadly, Illinois mandates that its "Department [of Commerce] shall promote labor-management relations and provide assistance in the development of local labor-management committees."<sup>32</sup> Likewise, Pennsylvania law establishes an agency entitled MILRITE — "Make Industry and Labor Right in Today's Economy" — and provides for area labor-management committees to enhance labor-management cooperation throughout the

jurisdiction.<sup>33</sup> Minnesota has a labor-management cooperation grant program similar to the one administered by FMCS under the Federal Labor-Management Cooperation Act discussed earlier.<sup>34</sup> New York State's economic development program law includes a requirement that any applicant for financial assistance under that law must include in its business revitalization plan "measures to enhance labor and management cooperation."<sup>35</sup>

Cooperative labor-management relations is a topic on which there is limited federal law today, but a great deal of experimentation in the field, in practices being worked out between labor and management in many industries,<sup>36</sup> as well as at the state legislative level. New federal legislation has been proposed addressing labor-management cooperation in several contexts, including a bill mandating joint labor-management health and safety committees,<sup>37</sup> and a bill providing for employee representatives to be elected, along with employer representatives, to the boards administering their private pension plans.<sup>38</sup> In light of the ferment in this area, we may well see important legal developments on this subject within the next several years.

1. A sampling of such thinking may be found in a series of reports issued by the U.S. Department of Labor, Bureau of Labor-Management Relations and Cooperative Programs: U.S. LABOR LAW AND THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION (1986) [hereinafter THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION]; U.S. LABOR LAW AND THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION: FIRST INTERIM REPORT--A WORKING DOCUMENT (1987) [hereinafter BLMR FIRST INTERIM REPORT]; U.S. LABOR LAW AND THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION: SECOND INTERIM REPORT (1987) [hereinafter BLMR SECOND INTERIM REPORT]; THE CHALLENGE OF NEW TECHNOLOGY TO LABOR-MANAGEMENT RELATIONS (1991); WINTERGREEN SYMPOSIUM REPORT (1986); and SELECTIONS FROM THE SECOND NATIONAL LABOR-MANAGEMENT CONFERENCE (1985). A sampling of the debate within the U.S. labor movement over cooperative labor-management relations may be found in *Participating in Management: Union Organizing on a New Terrain*, LAB. RES. REV. No. 14 (1989).
2. For example, see *Letter from Teamsters Local 70 on Advantages of a Cooperative Relationship*, in BLMR SECOND INTERIM REPORT, *supra* note 1, at 104-05.
3. Another way of characterizing this division of authority is that "management is responsible for success in the market place while organized labor is responsible for obtaining as much of the fruits of that success for its members as possible." Barry Bluestone, *Response: Goodbye to the Management's Rights Clause*, LAB. RES. REV. No. 14 at 69 (1989).
4. The approach taken by General Motors and the United Auto Workers regarding GM's new Saturn model could be so characterized. The Saturn Project is described in THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION at 12. For a list of union contract demands aimed at promoting such a strong joint union-management partnership, see Bluestone, *supra* note 3, at 71.
5. A detailed discussion comparing the nature and scope of collective bargaining, works councils, membership on corporate governance bodies, and other forms of worker participation rights in European Community countries may be found in Christopher Docksey, *Employee Information and Consultation Rights in the Member States of the European Communities*, 7 COMP. LAB. L.J. 32 (1985). On the four main models for worker participation and collective bargaining prevalent within the European Community, and contemplated for adoption in pending proposals for European Community-wide directives, see also ROGER BLANPAIN, *LABOUR LAW AND INDUSTRIAL RELATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITY* 173-96 (1991). The German model, for example, provides for multiple layers of employee participation, including elected employee members on the corporate supervisory board, plant level representation through the employee-elected works council, and industry-level collective bargaining through a trade union. The German system is described in Manfred Weiss, *Labor Law and Industrial Relations in Europe 1992: A German Perspective*, 11 COMP. LAB. L.J. 411 (1990) and in greater detail in MANFRED WEISS, *LABOUR LAW AND INDUSTRIAL RELATIONS IN THE FEDERAL*

REPUBLIC OF GERMANY (1987). Partnership at the level of the corporate board is addressed in Klaus J. Hopt, *New Ways in Corporate Governance: European Experiments with Labor Representation on Corporate Boards*, 82 MICH. L. REV. 1338 (1984). For a useful discussion of the effect on EC labor relations of the Maastricht Protocol on Social Policy and the Agreement on Social Policy, see ROGER BLANPAIN, *LABOUR LAW AND INDUSTRIAL RELATIONS OF THE EUROPEAN UNION: MAASTRICHT AND BEYOND: FROM A COMMUNITY TO A UNION* (1992).

6. *E.g.*, MIKE PARKER, *INSIDE THE CIRCLE: A UNION GUIDE TO QWL* 37-41 (1985).
7. *E.g.*, Ellis Boal, *Legal Challenges to QWL*, in MIKE PARKER, *INSIDE THE CIRCLE: A UNION GUIDE TO QWL* 95-100 (1985) (arguing that if a joint labor-management committee addresses wages, working conditions or other mandatory subjects of bargaining, it must be regarded as side-table negotiations, with the union members acting as an arm of the union, or else the arrangement delegates the union's authority as exclusive bargaining representative to a company-dominated "labor organization" in violation of Sections 8(a)(2) and 8(b)(1)(A) of the NLRA). One argument has been that collective decisionmaking over job assignments, discipline and performance evaluation renders team leaders and perhaps the entire production team, either supervisory or managerial employees, hence outside the scope of NLRA union representation rights, and perhaps transforming mixed teams into employer dominated labor organizations violative of section 8(a)(2) of the NLRA. The Supreme Court has held that faculty members exercising traditionally broad, collective, academic self-governance rights are managerial employees, excluded from protection as NLRA "employees" *NLRB v. Yeshiva University*, 444 U.S. 672 (1980). However, the NLRB has declined to extend that rationale to the context of self-governing production teams. *Anamag*, 284 N.L.R.B. 621 (1987).
8. *See* THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION, BLMR FIRST INTERIM REPORT, and BLMR SECOND INTERIM REPORT, and sources cited therein.
9. *See* Owen E. Herrnstadt, *Why Some Unions Hesitate to Participate in Labor-Management Cooperation Programs*, 8 THE LAB. LAWYER 71, 71-73 (1992). Some individuals regard labor-management cooperation primarily as an instrument to further productivity and competitiveness, without distinguishing between non-union employee participation programs and cooperative efforts in unionized firms, or, in some instances, favoring the non-union environment in the belief that productivity is thereby more greatly enhanced. For examples, *see Comments of the Labor Policy Association* in BLMR SECOND INTERIM REPORT at 87; 132 CONG. REG. 29,545-29,546 (1986) (Statement of Senator Hatch). However, as the U.S. National Conference of Catholic Bishops aptly pointed out, "Workers rightly reject calls for less adversarial relations when they are a smokescreen for demands that labor make all the concessions." U.S. NATIONAL CONFERENCE OF CATHOLIC BISHOPS, *ECONOMIC JUSTICE FOR ALL: PASTORAL LETTER ON CATHOLIC SOCIAL TEACHING AND THE U.S. ECONOMY* 150 (1986), *quoted in* Staughton Lynd,

*Foreword*, in DONALD M. WELLS, *EMPTY PROMISES: QUALITY OF WORKING LIFE PROGRAMS AND THE LABOR MOVEMENT* xi (1987).

10. "The bargaining representative . . . is responsible to, and owes complete loyalty to, the interests of all whom it represents." *Ford Motor Co. v. Huffman*, 345 U.S. 330, 337 (1953). The union is entitled to operate within "a wide range of reasonableness. . .in serving the unit it represents," but this is "subject always to complete good faith and honesty of purpose in the exercise of [the union's] discretion." *Id.* The Court in *Steele v. Louisville & Nashville R. Co.*, 323 U.S. 192, 202 (1944), reasoned,

[T]he organization chosen to represent a craft is to represent all its members, the majority as well as the minority, and it is to act for and not against those whom it represents. It is a principle of general application that the exercise of the granted power to act on behalf of others involves the assumption toward them of a duty to exercise the power in their interest and behalf....

For a discussion of the dangers inherent in labor-management joint programs to maintenance of union leaders' undivided devotion to the interests of rank and file workers, see, for example, *BLMR SECOND INTERIM REPORT*, *supra* note 1, at 60-62 (union leaders in cooperative arrangements may come to disagree with constituents' preferences or may become unaware of them through isolation, or they may identify with management's interests because of the leaders' special status and management-like perquisites, or because the leaders harbor their own ambitions to join the managerial ranks); *Inside the Circle*, *supra* note 6, at 37 ("in a typical [quality of worklife] program, all the pressures and inducements line up to push the facilitator away from the union and down the management path").

11. 29 U.S.C. § 186 (1988). In addition, the union leader's behavior may violate her or his fiduciary duties under Section 501 of the Labor-Management Reporting and Disclosure Act (LRMDA), 29 U.S.C. § 501(a)(1988), which also specifically precludes any union representative from holding any interest adverse to the union's. Section 501(b), 29 U.S.C. § 501(b) (1988), permits union membership lawsuits, in the nature of shareholder derivative suits, to recover on behalf of the union treasury all payments or benefits wrongfully obtained from the employer by the union official. *See generally* MARTIN H. MALIN, *INDIVIDUAL RIGHTS WITHIN THE UNION* 298-305, 308-315, 324-27 (1988).
12. Some of these forms are discussed and a lengthy bibliography is contained in U.S. DEPARTMENT OF LABOR, *BUREAU OF LABOR-MANAGEMENT RELATIONS AND COOPERATIVE PROGRAMS, PARTICIPATIVE APPROACHES TO WHITE-COLLAR PRODUCTIVITY IMPROVEMENT* (1987).
13. 29 U.S.C. § 158(a)(2) (1988).

14. NLRB Case No. 25-CA-19818. The NLRB heard oral argument in the case on September 5, 1991.
15. Benjamin Aaron, *Laws Promoting Cooperative Labor-Management Relations*, in PROCEEDINGS: FIRST ANNUAL UNITED STATES - MEXICO INTERNATIONAL LABOR LAW CONFERENCE 55 (U.S. Dep't Labor ed., 1993)
16. THE FUTURE OF LABOR-MANAGEMENT COOPERATION, *supra* note 1.
17. *DOL Announces 3-Part Reorganization; New Agency Created, Others Combined*, DAILY LAB. REP. (BNA) No. 174, at A-3 (Sept. 8, 1992). *See also Senate Appropriations Panel Adds Ban on Labor Department's Beck Regulations*, DAILY LAB. REP. (BNA) No. 179, at A-14 (Sept. 15, 1992); H.R.REP. No. 102-708, 102d Cong., 2d Sess., 18 (1992). The appropriations bill, H.R. 5677, was enacted as Pub. L. No. 102-394 (Oct. 8, 1992).
18. The Job Training Partnership Act (JTPA), as amended by the Economic Dislocation and Worker Adjustment and Assistance Act (EDWAA), 29 U.S.C. §§ 1501-1752 (1988 & Supp. 1990), requires states to set up dislocated worker agencies able to respond rapidly to notice of mass layoff or plant closure and to foster labor-management cooperation in providing assistance to dislocated workers. 29 U.S.C. §§ 1651(b), 1661(b), 1661c(b). The Job Training Partnership Act requires states to establish "private industry councils" in each area, composed of representatives of business, labor, education, rehabilitation agencies, community-based organizations, economic development agencies, and the public employment services. These councils provide policy guidance and oversight in partnership with local government agencies, regarding local job training programs conducted pursuant to the JTPA. 29 U.S.C. §§ 1512, 1513. The Worker Adjustment Retraining and Notification Act (WARN), 29 U.S.C. § 2101-2109 (1988), requires most employers contemplating a plant closure or mass layoff to provide sixty days advance notice to union representatives as well as to the state and local rapid response agencies which will provide assistance to dislocated workers under the EDWAA. 29 U.S.C. § 2102(a). A Bureau of Labor-Management Relations and Cooperative Programs-sponsored monograph providing a good description and analysis of joint labor-management worker dislocation programs, is RUTH H. FEDRAU & KEVIN P. BALFE, COOPERATIVE LABOR-MANAGEMENT WORKER ADJUSTMENT PROGRAMS (1991).

In formulating apprenticeship labor standards, the Secretary of Labor is "to bring together employers and labor for the formulation and promotion of standards of apprenticeship," 29 U.S.C. § 50 (1988), and may appoint national advisory committees composed of representatives of employers, labor, educators and officials from other governmental departments. 29 U.S.C. § 50a (1988). The Trade Adjustment Assistance Act provisions covering training assistance for workers dislocated as a result of increased competitive imports rely on the private industry councils' training program approval. 19 U.S.C. § 2296(a)(5)(C)(1988). 20 U.S.C. § 2392 authorizes the Secretary of Education to provide states with funds for "grants to partnerships among . . . business, industry,

labor organizations, or apprenticeship programs to carry out business-labor-education partnership training programs."

19. Del. Code Ann. tit. 19 § 201 (1985).
20. Md. Ann. Code art. 83A, § 3-401 (1991).
21. N.M. Stat. Ann. § 50-7-1 (Michie 1988).
22. Or. Rev. Stat. § 660.002 (1989).
23. Pa. Stat. Ann. tit. 43 § 90.1 (1991).
24. Cal. Unemp. Ins. Code § 15077.5 (1992).
25. NY Lab. Law § 840 (McKinney 1992 Supp.).
26. 15 U.S.C. § 2411 (1988).
27. 15 U.S.C. § 2414(6) (1988).
28. Mo. Ann. Stat. § 620.622 (Vernon 1992 Supp.).
29. W.Va. Code § 5B-4-3 (1990).
30. Ill. Rev. Stat. ch. 127, ¶ 46.32a (1992 Supp.).
31. Conn. Gen. Stat. § 32-89(b)(3) (1987).
32. Ill. Rev. Stat. ch. 127, ¶ 46.32a (1992 Supp.).
33. Pa. Stat. Ann. tit. 73 § 391.2 (1992 Supp.).
34. Minn. Stat. § 179.81 (1992 Supp.).
35. N.Y. Econ. Dev. Law. § 185 (McKinney 1985).
36. Studies of experiments in joint labor-management arrangements include JOHN CALHOUN WELLS & MICHAL SMITH, ARMCO STEEL'S QUALITY PLUS PROGRAM AT ASHLAND KENTUCKY (1990); DENISE TANGUAY HOYER AND GREGORY E. HUSZCZO, FORGING A PARTNERSHIP THROUGH EMPLOYEE INVOLVEMENT: THE CASE OF THE GM HYDRAMATIC WILLOW RUN PLANT AND UAW LOCAL 735 JOINT ACTIVITIES (1989); KIRSTEN R. WEVER, WESTERN AIRLINES AND ITS FOUR MAJOR UNIONS: THE AIR LINE PILOTS ASSOCIATION, THE AIR TRANSPORT EMPLOYEES, THE ASSOCIATION OF FLIGHT ATTENDANTS, AND THE INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF TEAMSTERS (1988); BEVERLY SMABY, CHRISTOPHER MEEK, CATHERINE BARNES, JOSEPH BLASI, AND PREETA BANSAL, LABOR-MANAGEMENT COOPERATION AT EASTERN AIR LINES (1988);



JOEL CUTCHER-GERSHENFELD, TRACING A TRANSFORMATION IN INDUSTRIAL RELATIONS: THE CASE OF XEROX CORP. AND THE AMALGAMATED CLOTHING AND TEXTILE WORKERS UNION (1988); BARBARA LEE, THE ETHICON/ACTWU WORK INVOLVEMENT PROCESS (1987); JUDITH S. BALL, PAMELA A. KENNEDY, LEE M. OZLEY & E. DOUGLAS WHITE, COOPERATIVE PARTNERSHIP: A NEW BEGINNING FOR NATIONAL STEEL CORPORATION AND THE UNITED STEELWORKERS OF AMERICA (1987). More general discussions of labor-management cooperative efforts include Richard E. Walton & Robert B. McKersie, *Managing New Technology and Labor Relations: An Opportunity for Mutual Influence*, in U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF LABOR-MANAGEMENT RELATIONS AND COOPERATIVE PROGRAMS, THE CHALLENGES OF NEW TECHNOLOGY TO LABOR-MANAGEMENT RELATIONS 33-43 (1991); and THOMAS A. KOCHAN & JOEL CUTCHER-GERSHENFELD, INSTITUTIONALIZING AND DIFFUSING INNOVATIONS IN INDUSTRIAL RELATIONS (1988). Short descriptions of over four hundred innovative site-level programs are contained in U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF LABOR-MANAGEMENT RELATIONS AND COOPERATIVE PROGRAMS, THE NEW WORK SYSTEMS NETWORK: A COMPENDIUM OF SELECTED WORK INNOVATION CASES (1990).

37. H.R. 3160, 102d Cong., 2d Sess. § 201 (1992); S. 1622, 102d Cong., 2d Sess. § 201 (1992). For a study addressing voluntarily-instituted joint labor-management occupational safety and health committees, see RUTH RUTTENBERG, THE ROLE OF LABOR-MANAGEMENT COMMITTEES IN SAFEGUARDING WORKERS SAFETY AND HEALTH (1991).
38. H.R. 2664, 101st Cong., 1st Sess. (1990).



# **LAWS PROMOTING WORKER TRAINING, PRODUCTIVITY AND QUALITY**

**Samuel Estreicher\***

**Professor of Law  
New York University School of Law**

## **I. OVERVIEW: UNDERINVESTMENT IN HUMAN RESOURCES**

Once the dominant force in world markets, American capitalism in the 1990s appears to have yielded its competitive edge in key industries and sectors to Germany, Japan and others.<sup>1</sup> We face the prospect of a shrinking production base, declining real wages, loss of market shares, and unfavorable trade accounts.

These developments augur a poorer United States less able to provide secure, high-wage employment for its citizens and to address its other pressing social problems.

The decline in U.S. competitiveness also places pressure on American commitment to policies of free trade. Increasingly, U.S. public opinion equates removal of trade barriers with the disappearance of high-paying production jobs to developing countries, and the emergence of a two-tier society of (1) well-to-do, highly educated workers in knowledge-based industries and (2) impoverished, unskilled workers in a growing service sector.

There is no one cause for the relative decline in the U.S. position. I would, however, place underinvestment in human resources high on the list of causes. In the words of a Massachusetts Institute of Technology study by leading economists and scientists, Americans systematically undervalue "how much difference it can make when people are well educated and when their skills are continuously developed and challenged."<sup>2</sup>

---

\* This article also appears in the February 1993 issue of THE LABOR LAW JOURNAL and the Winter 1993 issue of THE LABOR LAWYER, and is reprinted with permission of Commerce Clearing House and the American Bar Association, respectively. These remarks were prepared for the First Annual United States - Mexico International Labor Law Conference, Mexico City, Mexico, October 25-27, 1992, and do not generally reflect subsequent events. The research assistance of Martin Moe, New York University Class of 1994, is gratefully acknowledged. Copyright © 1993 Samuel Estreicher.

This becomes a "self-fulfilling prophecy" which finds daily expression in (1) a public education system in distress; (2) poorly educated workers with narrow skills, low motivation and truncated horizons; and (3) adaptive management strategies of substituting capital for labor and routinizing labor where feasible, or transferring production offshore where such substitution and routinization are too costly.

Our leading competitors, Germany and Japan, however, appear to do things much differently. They value — and invest accordingly — in the development of their human resources. Beginning at age 15, German workers enroll in an extensive formal apprenticeship system in which they spend 4 days employed by the firm and 1 day in school. They then sharpen and deepen their skills through on-the-job training and continuing education.<sup>3</sup> Japanese workers benefit from a widespread managerial culture that emphasizes continuous learning as a foundation for economic success (*kaizen*).<sup>4</sup> Not surprisingly, the competitive advantage enjoyed by these countries is due in no small measure to the quality of their workers.

In the United States, a number of national commissions have called for reforms in the U.S. system for educating and training workers to meet the challenge of global competition. These include:

- The Secretary of Labor's Commission on Workforce Quality and Labor Market Efficiency (1989), appointed by Ann D. McLaughlin, Secretary of Labor under President Reagan and reporting to Elizabeth Dole, Secretary of Labor under President Bush.<sup>5</sup>
- The Commission on Skills of the American Workforce (1990), chaired by former U.S. Secretaries of Labor Ray Marshall and William E. Brock.<sup>6</sup>

The report issued late in 1992 by Harvard University's Business School for the Council on Competitiveness, chaired by George M.C. Fisher, chief executive officer of Motorola, Inc., similarly recommends greater investment in employee development.<sup>7</sup>

There appears to be a growing consensus that the U.S. worker training system is badly in need of overhaul. Before considering what steps might be taken to improve the existing state of affairs, I offer a brief survey of current laws and practices.

## **II. SURVEY OF CURRENT LAWS AND PRACTICES**

### **A. Company-Provided Training and Educational Assistance**

By far the lion's share of worker training takes place at the workplace. Reliable estimates are difficult to obtain. Few employers keep track of training expenditures. A good deal of training occurs informally on the job, and workers responding to surveys have difficulty distinguishing between "training time" and "working time."

The Office of Technology Assessment (OTA), an arm of the Congress, suggests that employer investments in *formal* training range from \$30 billion to \$44 billion. (To these estimates must be added the costs of informal, on-the-job training.) The \$30 billion estimate translates into \$263 per worker per year. The \$44 billion estimate translates into an average of \$385 per worker per year, and represents less than 1 percent of the 1988 Gross National Product or 1.8 percent of total compensation for private sector workers in 1988.<sup>8</sup> A handful of companies, like IBM, Motorola and Xerox, spend 4 percent to 5 percent of their payrolls on training; less than 200 companies spend more than 2 percent; others spend nothing.<sup>9</sup>

Again, by contrast, consider the training investments that German firms make in their workers. German employers on average spend \$633 per worker annually, or more than twice as much each year on worker training as their U.S. counterparts. Even more striking is the German investment of \$4,447 per apprentice, per year, as compared with the American average of \$263 per year, per worker (using the \$30 billion estimate).<sup>10</sup> Moreover, American apprenticeship training accounts for a mere sliver (0.16 percent) of the workforce and is largely confined to the unionized construction industry.<sup>11</sup>

The available data further suggest that the benefits of U.S. private training are not broadly distributed through the workforce. One study reports that college graduates are 50% more likely to be trained than "front-line" workers, and, in "high-tech" industries, those with postgraduate degrees are twice as likely to receive training as college graduates.<sup>12</sup> In the U.S., workers under age twenty-five and over age forty-four, nonsupervisors, and minorities receive a disproportionately small share of private training investments.<sup>13</sup>

Although unions represent less than 15 percent of the private sector workforce, they play a disproportionately larger role in worker training. This is particularly true of the unionized construction industry which accounts for over half of all U.S. apprentices. Unions have also negotiated significant joint training programs in other industries; five union-management training corporations formed since 1982 have offered training to 709,000 workers and administered annual budgets totaling \$324 million in 1989.<sup>14</sup> Extensive, ongoing training also occurs at NUMMI, a Toyota-General Motors joint venture in Fremont, California and at the newly opened Saturn Division of General Motors.<sup>15</sup>

In addition to training programs, U.S. employers spend \$1.86 billion, or 0.2 percent of payroll, on tuition assistance for the continuing education of their workers.<sup>16</sup> Under U.S. tax law, employer educational assistance up to a maximum of \$5250 per year may be excluded from the recipient's taxable income. This item represented a revenue loss of approximately \$331 million in 1992.<sup>17</sup>

## **B. Federal Government-Assisted Training<sup>18</sup>**

The Bush Administration's Budget for fiscal year 1993 reports that more than 60 programs administered by seven federal agencies offer vocational education and job training at an approximate cost of \$18 billion each year. Most of these programs are aimed at training

economically disadvantaged, unemployed workers.<sup>19</sup> The administration of these programs is dismal, and the record of their achievements is quite meager. As the Bush Administration acknowledged:

Services are disjointed, administration is inefficient, and few individuals — especially young, low-income, unskilled people — can get good information on program quality, job opportunities or skill requirements. Eligible populations overlap, and business has only limited input to the system. Weak quality controls have allowed hundreds of unscrupulous proprietary institutions to take billions of dollars in Federal subsidies without providing effective training.<sup>20</sup>

I turn to broader-based programs of the federal government aimed at those persons who are active in the workforce or recently displaced:

#### 1. Vocational Education

Although vocational education is principally the responsibility of the states, federal support dates back to 1917. In 1984, Congress passed the Carl D. Perkins Vocational Education Act. The Perkins Act emphasizes vocational services for adults. The 1990 amendments authorize a \$1.6 billion annual program to support better integration of vocational and academic curricula; promote partnership efforts among industry, labor and community organizations; and pursue "tech-prep" initiatives to redesign secondary and postsecondary education for students entering technical occupations.<sup>21</sup>

The 1990 Perkins legislation represents an attempt by Congress to respond to persistent criticism of vocational education programs for failing to forge "formal links with employers to assure that the training and related services meet employer needs."<sup>22</sup>

#### 2. Training of Displaced Workers

Retraining of displaced workers is touted as an important feature of federal trade adjustment assistance programs. The basic trade adjustment assistance (TAA) program, as most recently amended by the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988,<sup>23</sup> provides that eligible workers receive seventy-eight weeks of unemployment benefits provided that they are enrolled in training. The TAA program suffers from a number of problems: eligibility for assistance is restricted by certification requirements; payments are made well after displacement has occurred; and funds for training or relocation assistance are quite limited (less than 3 percent over the last two decades). It is thus better to view TAA as a compensation program rather than one that truly provides readjustment assistance.<sup>24</sup>

Early readjustment assistance is, however, the objective of the Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act (EDWAA) of 1988, which amended Title III of the Joint Training Partnership Act (JTPA).<sup>25</sup> All workers who have been terminated or have received

notice of termination and are unlikely to return to their previous occupation or industry are eligible for EDWAA services.<sup>26</sup>

EDWAA requires states to spend at least 50 percent of the funding on training services for dislocated workers.<sup>27</sup> However, funding is limited: \$377 million in 1993 for the basic Title III program, with an additional \$200 million for workers who lost their jobs as a result of 1990 Clean Air Act legislation.

### **3. Miscellaneous Training-Related Initiatives**

In addition to the favorable tax treatment of employer-provided educational assistance, the federal government has established a number of other modestly funded workplace training initiatives.

#### **a. Workplace Literacy**

1988 amendments to the Adult Education Act<sup>28</sup> provide workplace literacy grants for projects operated by partnerships among businesses, labor and community groups. In 1990, grants of this sort totaled \$19.7 million.<sup>29</sup>

#### **b. Apprenticeship Initiative**

In 1987, the U.S. Department of Labor announced its "Apprenticeship 2000" initiative to find ways to apply apprenticeship concepts in raising the general skill level of the work force. A new Office of Work-Based Learning was established to administer demonstration grants. The Administration's 1993 budget states that the Labor and Education Departments will work together to encourage a nationwide system of structured apprenticeship programs, tied to skill standards being developed by a National Advisory Committee on Work-Based Learning.<sup>30</sup>

However laudatory the goals of this initiative, the prospects for expanded apprenticeship training are unclear. This is due in part to the fact that non-construction industry associations in this country either have not been interested in, or are not well structured to provide, apprenticeship training. A 1976 effort by the Labor Department's Bureau of Apprenticeship Training to promote similar programs had little lasting effect once funding ended in 1979.<sup>31</sup>

### **C. Federal Assistance for Employee Stock Ownership Plans**

Federal policy also promotes the establishment of employee stock ownership plans (ESOPs), a tax-qualified plan designed to promote investments in the employer's securities and thus provide the employee participants with an ownership interest in their employer. Tax legislation in 1984 and 1986 creates substantial tax incentives for institutions making loans to ESOPs for the purchase of employer securities and for employers maintaining ESOPs for their employees.<sup>32</sup>

ESOPs are a growth industry. It is estimated that by the year 2000, more than a quarter of public companies trading on the major stock exchanges will be more than 15 percent owned by their employees as a result of this legislation.<sup>33</sup> In 1992, ESOPs cost the federal treasury \$1 billion.

Among the policy justifications for this federal program is the belief that productivity will improve if employees own a stake in their companies. Recent studies suggest that workers participating in profit sharing are indeed more productive. However, it is unclear whether profit sharing and related incentives actually boost productivity rather than simply attract the most productive workers to jobs where high productivity is rewarded.<sup>34</sup> It is also unclear whether ESOPs, as presently structured, are optimal vehicles for promoting profit-sharing compensation structures.

#### **D. Pending Legislative Proposals**

A number of work force readiness and training bills were introduced in the 102d Congress.<sup>35</sup> For example, Senator Kennedy's bill, S.1790, which he cosponsored with Senator Hatfield, incorporates many of the recommendations of the Commission on the Skills of the American Workforce chaired by former Labor Secretaries Brock and Marshall. S.1790, dubbed the "High Skills and Competitive Workforce Act," would appropriate \$580 million to train and educate workers and encourage businesses to adopt "high performance" workplace policies.

S.1790 seeks, among other things, (1) to stimulate the development of a voluntary system of occupational certification by a National Board for Professional and Technical Standards; (2) to encourage programs that link high school instruction with mentored on-the-job training; (3) to promote high performance work organization and increasing levels of employment-based training; (4) to encourage the private sector to establish High Skills Training Consortia consisting of companies operating within the same industry or utilizing similar technologies through matching grants and by easing antitrust restrictions; and (5) to spur coordinated administration of federal, state and local employment and training programs.

Most notably, the bill envisions a High Skills Training Trust Fund financed by a 1 percent "pay or train" payroll tax on all employers with twenty or more employees.<sup>36</sup>

Although the AFL-CIO supports this proposal, the labor federation has urged Congress to mandate the formation of labor-management committees on education and training, exclude existing apprenticeship programs (most operating under AFL-CIO auspices) from the new program, and require that "prevailing wages" are paid during training programs.<sup>37</sup>

The Bush Administration's Job Training 2000 bill, introduced by Senator Dole, would, among other things, establish an information clearinghouse for the more than sixty job-training programs administered by seven federal agencies, create a certification system to ensure the quality of vocational training programs, and spur improved local delivery of more than \$12 billion in vocational training services currently provided through existing programs.



### III. CONSIDERATIONS FOR A REFORM AGENDA

#### A. Is There a Case for Government Intervention?

No one questions that the United States has a serious problem with the quality of its elementary and secondary schools and the basic skill levels of their graduates. Reform of the educational system must be a central component of the effort to improve the skills of American workers. This effort should include improvements in the administration of vocational training programs and special efforts directed at students who are not college-bound or who have dropped out of school entirely.

Should the government do more, however, to promote training at the workplace itself? Despite the findings of several national commissions and other studies, U.S. employers do not report difficulty obtaining workers with appropriate skills (although they do express concern about the work ethic and social skills of their workers).

In its report, *America's Choice: High Skills or Low Wages*, the Commission on the Skills of the American Workplace explains that American firms have essentially adapted to a poorly trained work force by pursuing a "low performance" strategy. This strategy involves replacing higher paid, more senior workers with lower paid, low-seniority workers and subcontracting work to overseas operations. Firms adopting this strategy generate profits and continue in business, but U.S. society as a whole loses in the global competitive struggle with other countries pursuing "high performance" strategies.

The argument for government intervention is that firms will underinvest in worker training. Because of the job mobility of U.S. workers,<sup>38</sup> firms cannot fully capture the benefits of training, and hence forego optimal investment in the human capital of their workers. However, in evaluating the force of this account, we should ask whether the training investment in question concerns "firm-specific" skills (skills that add value only for the particular employer) or "general," transferable skills.<sup>39</sup> Under human capital theory, there is no reason to believe that investments in firm-specific skills will be underproduced. Both workers and firms share the costs and benefits of specific training, and turnover is made less likely because of deferred compensation practices. Moreover, some studies suggest that firms that invest in both general and specific training are also less likely to lose their investments through turnover.<sup>40</sup> Indeed, companies like IBM, Xerox, and Motorola, and Japanese-managed firms in the U.S. engage in "high performance" strategies without any need for government prodding.

I accept the need to improve skill levels in the workforce, and endorse some forms of affirmative government assistance to encourage and facilitate workplace training, including demonstration grants and information clearinghouses. Indeed, such programs merit enhanced funding levels.

I do question, however, extreme versions of the "market failure" story that are advanced to support efforts fundamentally to reconstruct the U.S. labor market. Some have urged, for

instance, wholesale importation of German or Scandinavian institutional arrangements, such as centralized collective bargaining and extension of collective bargaining agreements to nonunion firms.<sup>41</sup>

In considering the case for government intervention, it should be remembered that Germany's training programs had their origin not in state action but in the guild systems of ancient vintage and that its much heralded apprenticeship program was pretty much in place before state regulation began in 1969. As far as I can tell, the human resources practices of Japanese firms evolved in response to labor shortage problems rather than state directive.

Moreover, even if we do have a market failure warranting intervention, policymakers must take care to avoid what economists call the "Nirvana effect". This is the tendency to assume that proposed cures will work perfectly without carrying costs of their own that might match or exceed the original ailment. Consider the fact that the federal government's training and vocational education programs over the last 30 years have been plagued by poor administration and waste, without producing clear gains in worker productivity.

## **B. What Form Should Intervention Take?**

### **1. Should the Law Impose a Training Levy?**

Senator Kennedy's proposal to levy a 1 percent "train or pay" levy has the virtue (to some, the defect) of lodging with the firms themselves the decision as to what form training should take and which employees should receive training. The question is whether such a levy will simply increase labor costs without real productivity gains, and (along with other proposed mandates for medical insurance and the like) further reduce hiring levels.

### **2. Should the Law Mandate Workplace Training Committees?**

I also question whether training needs of our society should provide the occasion for mandating workplace committees. Where unions are present, we can count on the parties themselves to develop appropriate consultative mechanisms. Where the workforce is nonunion, the imposition of a mandatory structure is not likely to do much to advance the cause of worker training. Moreover, since Section 8(a)(2) of the National Labor Relations Act prevents employers from forming and dealing with representative bodies of workers on matters such as grievance adjustment and compensation, the proposal would seem particularly unworkable in the nonunion sector, absent legislative change.

We should certainly take up the question of alternative forms of worker representation, but this should be done in a broader context not confined to training or, as some propose, to occupational safety.

In a work in progress, I propose amending section 8(a)(2) as a means of permitting new forms of worker organization to evolve, while preserving the right of workers to petition the

National Labor Relations Board (NLRB) for independent union representation.<sup>42</sup> For over a year, the NLRB has been considering *Electromation, Inc.*, a case that could significantly affect the future of employee involvement programs in nonunion firms.<sup>43</sup> The wisdom of U.S. labor policy's insistence on one form of worker representation is an important (and difficult) subject, but one with important implications for worker productivity as well.

3. Should the Law Facilitate Workplace Training through Demonstration Grants, Information Clearinghouses and Multi-Employer Training Consortia?

I support the provisions of S.1790 that seek through demonstration grants to encourage workplace training programs and to provide informational services for small firms. I also favor the effort to encourage employers in the same industry or utilizing similar technologies to form training consortia without fear of antitrust liability. Moreover, government programs should pursue ways to inject meaningful vocational education into the secondary school curriculum that would offer a real promise of high-skill employment for nonacademically oriented students.

4. Should the Law Promote Compensation Structures that Provide for "Gainsharing"?

Productivity can be improved not only by enhancing the skills that workers bring to the job but also by restructuring incentives so that workers feel they have a real stake in the firm. A fully developed proposal is not possible here, but we should explore the use of tax incentives to promote compensation structures that combine a fixed wage with a variable bonus keyed to clearly determined measures of firm success. Note that variable performance bonuses — on the order of magnitude of 25 percent of average annual compensation — are a central feature of the compensation structures of both Germany and Japan. Also, ESOP legislation should be reformed to distribute downward the benefits of these tax subsidies to "front-line" workers. ESOPs should be a vehicle for meaningful "gainsharing" rather than a financing device to permit top-level managements to take their companies "private."

—o—

Reform of the laws promoting worker training, productivity and quality should be high on the agenda of U.S. policymakers. At stake is the economic well-being of the country and its capacity to address other pressing social problems here and abroad.

1. Is the statement in the text unduly pessimistic? As of this writing, Germany faces considerable difficulties absorbing what was once East Germany, and Japan's stock market is reeling from overinflated real estate values and corrupt practices. On the other hand, U.S. manufacturing productivity grew on average 2.5 percent over the last decade, well above the 1.4 percent growth rate between 1973 and 1979. Nevertheless, U.S. productivity gains were associated with reduced hiring and real wage stagnation, and still continue to lag behind Japan's 4.3 percent growth rate. See *U.S. Productivity Growth in 1991 Was Average Compared to Trading Partners*, DAILY LABOR REP., No. 223 at B-1 (Dec. 3, 1992); *Declining American Competitiveness Likely Without Increased Investment, Report Says* (report of Manufacturers' Alliance for Productivity and Innovation), DAILY LABOR REP, No. 169 at A-10 (Aug. 31, 1992); *Productivity Rose 2 Percent in Second Quarter, According to Revised BLS Data*, DAILY LABOR REP, No. 173 at B-3 (Sept. 4, 1992). For a more optimistic view of U.S. productivity trends, see William J. Baumol and Edward N. Wolff, *Comparative U.S. Productivity Performance and the State of Manufacturing: The Latest Data*, 10 CVR STARR NEWSLETTER (NYU Center for Applied Economics, 1992).
2. MICHAEL L. DERTOUZOS, RICHARD K. LESTER, ROBERT M. SOLOW AND THE MIT COMMISSION ON INDUSTRIAL PRODUCTIVITY, *MADE IN AMERICA: REGAINING THE PRODUCTIVE EDGE* 82 (1989).
3. According to one account, German firms invest twice as much in worker training as their U.S. counterparts and nearly 17 times as much in training per apprentice as U.S. firms invest in training per average worker. See Margaret Hilton, *Shared Training: Learning from Germany*, MONTHLY LABOR REV. 33, 34 (Mar. 1991).
4. See, for example, *WORKER TRAINING: COMPETING IN THE NEW INTERNATIONAL ECONOMY* at 89-91, OTA-ITE-457 (U.S. Congress, Office of Technology Assessment (OTA) Sept. 1990) (citing DAVID CAIRNCROSS & RONALD DORE, *EMPLOYEE TRAINING IN JAPAN*, report prepared for OTA under contract no. L3-4335 (Mar. 1990)).
5. See COMMISSION ON WORKFORCE QUALITY AND LABOR MARKET EFFICIENCY, *INVESTING IN PEOPLE: A STRATEGY TO ADDRESS AMERICA'S WORKFORCE QUALITY* (U.S. Dep't of Labor, 1989).
6. See COMMISSION ON THE SKILLS OF THE AMERICAN WORKFORCE, *AMERICA'S CHOICE: HIGH SKILLS OR LOW WAGES!* (National Center on Education and the Economy, June 1990); also Horst Brand, *Setting New Standards for Skills in the Workplace*, MONTHLY LABOR REV. 48 ff. (Nov. 1990).
7. See MICHAEL E. PORTER, *CAPITAL CHOICES: CHANGING THE WAY AMERICA INVESTS IN INDUSTRY* 26, 121 (research report for the Council on Competitiveness and co-sponsored by the Harvard Business School, June 1992). For other studies raising similar concerns, see DERTOUZOS, ET AL., *MADE IN AMERICA* (cited in note 2); WILLIAM B. JOHNSON & ARNOLD E. PACKER, *WORKFORCE 2000* (Hudson Institute, 1987) (written

at the initiative of the U.S. Dep't of Labor); U.S. DEP'TS OF LABOR, EDUCATION AND COMMERCE, BUILDING A QUALITY WORKFORCE (U.S. Dep't of Labor, Empl. and Training Admin., 1988).

8. See OTA, WORKER TRAINING, at 128-29. When the costs of informal training are included, estimates for overall training costs range from \$105 billion to \$210 billion. *Id.* at 129 (citing JACOB MINCER, LABOR MARKET EFFECTS OF HUMAN CAPITAL AND OF ITS ADJUSTMENT TO TECHNOLOGICAL CHANGE at 17, 33 (Feb. 1989) (discussion paper for the National Assessment of Vocational Education)).
9. See *id.* at 129, 132. Approximately 15,000 firms account for 90 percent of the business spending on training, and fewer than 200 firms spend in excess of 2 percent of their payroll for this purpose. See BRAND, SETTING NEW STANDARDS at 49 (cited in note 6).
10. See HILTON, SHARED TRAINING at 33, 34 (cited in note 3).
11. See OTA, WORKER TRAINING at 236 (1987 figure) (cited in note 4).
12. See L.A. LILLARD & H.W. TAN, PRIVATE SECTOR TRAINING: WHAT ARE ITS EFFECTS?, Report to the U.S. Dep't of Commerce (Rand Corp, 1986)(cited in ROBERT B. REICH, THE WORK OF NATIONS 259 (1991)).
13. See HONG W. TAN, PRIVATE SECTOR TRAINING IN THE UNITED STATES: WHO GETS IT AND WHY at 5 (paper prepared for the National Assessment of Vocational Education (Feb. 1989); MAX CAREY & ALAN ECK, HOW WORKERS GET THEIR TRAINING at 18-19 (U.S. Dep't of Labor, Bureau of Labor Stat., 1985); OTA, WORKER TRAINING, at 227-29 (cited in note 4).
14. See OTA, WORKER TRAINING at 243 (cited in note 4). These union-management training firms are the United Auto Workers (UAW)-Ford National Educational Development and Training Center, UAW-General Motors Human Resources Center, UAW-Chrysler National Training Center, Communications Workers (CWA) - U.S. WEST Communications Training Partnership, Inc., and Alliance for Employee Growth and Development (a joint venture of American Telephone and Telegraph, CWA and the International Brotherhood of Electrical Workers).
15. See Clair Brown & Michael Reich, *When Does Union-Management Cooperation Work? A Look at NUMMI and GM-Van Nuys*, 31 CALIF. MGT. REV. (Summer 1989); THOMAS A. KOCHAN & PAUL OSTERMAN, HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND UTILIZATION: IS THERE TOO LITTLE IN THE U.S.? at 11-12 (background paper prepared for the Time Horizons Project of the Council on Competitiveness (Feb. 1991)).
16. See OTA, WORKER TRAINING at 231 (cited in note 4).

17. See 26 U.S.C. § 127. Individual worker investments in training are deductible only to the extent they and other miscellaneous deductions exceed 2 percent of adjusted gross income; the taxpayer would have to itemize his or her deductions. See *id.* Sec. 67.
18. As part of a "cooperative federalism" approach, state governments help administer federally funded training programs. In addition, some states subsidize training as part of a package of incentives to lure business relocation, and state educational institutions provide vocational training. There are also a number of modest programs — totaling \$375 million in 1988-89 — seeking to induce existing employers to train their workers. See OTA, WORKER TRAINING at 127 (cited in note 4).
19. See, for example, the Department of Labor's programs under the Job Training Partnership Act (which includes the Job Corps and the retraining assistance effort for veterans under the Defense Conversion Adjustment Act); the Department of Education's Vocational and Adult Education program; the Department of Health and Human Services' Job Opportunities and Basic Skills (JOBS) program under the Family Support Act of 1988; the Department of Housing and Urban Development's Community Development Block Grants for public services to the economically disadvantaged; and the Department of Commerce's economic development program for economically distressed areas pursuant to Title 9 of the Public Works Act of 1965.
20. See EXEC. OFFICE, PRESIDENT OF THE U.S., BUDGET OF THE UNITED STATES GOVERNMENT, FISCAL YEAR 1993, Part One 61-62 (H.Doc. 102-178, 102d Cong, 2d Sess).
21. See Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act, Pub. L. No. 101-392 (1990), codified at 20 U.S.C. §§ 2301-2471.
22. Burt S. Barnow & Laudan Y. Aron, *Survey of Government-Provided Training Programs* 9, Background Paper 9, pp. 495 ff., 558 in INVESTING IN PEOPLE (cited in note 5).
23. Pub. L. No. 100-418; see 19 U.S.C. §§ 2251-2395.
24. See NATIONAL COMMISSION FOR EMPLOYMENT POLICY, TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE: PART OF THE SOLUTION, OR PART OF THE PROBLEM? 2 (1987). In 1991, training, job search and relocation allowances totaled \$467 million. See U.S. HOUSE OF REPS., COMM. ON HOUSE WAYS AND MEANS, OVERVIEW OF ENTITLEMENT PROGRAMS, 1992 GREEN BOOK 480 (May 15, 1992).
25. 29 U.S.C. §§ 1651-72.
26. State units administering EDWAA funds are to provide on-site assistance for workers receiving notice of layoffs pursuant to the Worker Adjustment and Retraining Notification Act (WARN). 29 U.S.C. §§ 2101 *et seq.*

27. 29 U.S.C. § 1661d(a).
28. 20 U.S.C. §§ 1211-12.
29. The lion's share of Adult Education Act funds is used to assist state and local basic adult education services. *See* OTA, WORKER TRAINING at 177 (cited in note 4).
30. *See* BUDGET FOR FISCAL YEAR 1993 at Part One 65 (cited in note 20).
31. *See* OTA, WORKER TRAINING at 55, 242 (cited in note 4)(citing KIRSCHNER ASSOCIATES, INC., EVALUATION OF THE NATIONAL INDUSTRY APPRENTICESHIP PROMOTION PROGRAM, prepared for U.S. Department of Labor's Employment and Training Administration, under contract no. 23-11-78-04 (National Technical Information Service, 1980)).
32. *See* Pub. L. No. 98-369 and Pub. L. No. 99-514. For a detailed analysis, *see* JARED KAPLAN, JOHN E. CURTIS, JR. & GREGORY K. BROWN, ESOPS, TAX MANAGEMENT PORTFOLIOS (BNA, 1991).
33. *See* JOSEPH R. BLASI & DOUGLAS L. KRUSE, THE NEW OWNERS: THE MASS EMERGENCE OF EMPLOYEE OWNERSHIP IN PUBLIC COMPANIES AND WHAT IT MEANS TO AMERICAN BUSINESS 3 (1991).
34. *Compare, for example, Daniel J.B. Mitchell, et al., Alternative Pay Systems, Firm Performance, and Productivity* at 84-88, with Comment by Ronald G. Ehrenberg, pp 88-94, both in PAYING FOR PRODUCTIVITY: A LOOK AT THE EVIDENCE (A. Blinder ed. 1990).
35. For a useful summary, *see* RICHARD N. APLING, ANALYSIS OF VARIOUS "WORKFORCE READINESS" BILLS UNDER CONSIDERATION BY THE 102D CONGRESS, U.S. Library of Congress, Congressional Research Service, July 10, 1992.
36. Since 1969, Germany has had a 4 percent payroll levy, half paid by the employer and half by the employee; 15 percent of these funds is used for training, while the remainder pays for unemployment compensation. France maintains a "pay or train" levy of 1.2 percent for training and an additional 0.5 percent for apprenticeship training. *See* OTA, WORKER TRAINING at 94 (cited in note 4).
37. *See* Statement by Service Employees International Union President John Sweeney Representing AFL-CIO on the High Skills Competitive Workforce Bill (S.1790), May 12, 1992, DAILY LABOR REP. (BNA), No. 93 at E-1 ff. (May 13, 1992).
38. *See Workers Stay With Their Employers An Average of 4.5 Years, BLS Data Show*, DAILY LABOR REP. (BNA), No. 125 at B-7 ff. (June 29 1992).

39. See MICHAEL PIORE & PETER B. DOERINGER, *INTERNAL LABOR MARKETS AND MANPOWER ANALYSIS* (1971).
40. See OTA, *WORKER TRAINING* at 130 (cited in note 4) (citing MICHAEL J. FEUER, *ECONOMIC ANALYSIS OF WORKPLACE TRAINING: HUMAN CAPITAL THEORY AND BEYOND* (OTA, August 1989)).
41. See, for example, U.S. CONGRESS, OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (OTA), *US-MEXICO TRADE: PULLING TOGETHER OR PULLING APART?*, at 38-41 ITE-545 (1992).
42. For an early statement of my views, see Samuel Estreicher, *Employee Voice in Competitive Markets*, *THE AMERICAN PROSPECT*, No. 14, pp. 48-57 (Summer 1993).
43. On December 17, 1992, the NLRB issued its long-awaited ruling in *Electromation, Inc.*, 309 NLRB No 163, finding the employer-initiated committees of workers in that case violative of section 8(a)(2) of the NLRA.



# **A COMMENTARY ON LAWS PROMOTING WORKER TRAINING, PRODUCTIVITY AND QUALITY**

**Edward E. Potter**  
**Partner, McGuiness & Williams**  
**International Labor Counsel, U.S. Council for International Business.**

## **I. INTRODUCTION**

This session on worker training, productivity, and quality has a close relationship to the North American Free Trade Agreement (NAFTA) because, although most economic studies show that the NAFTA will result in a net job gain in the United States, we also know there will be some structural adjustment. This consequence of the NAFTA is not unlike the structural adjustment taking place across the American economy as a result of changes in consumer tastes, advances in competition, and increased international competition.

Today, in order for any country to prosper in an increasingly competitive global marketplace, its businesses must produce state-of-the-art products and provide state-of-the-art services at competitive prices. To do that, countries like Mexico and the United States must have in place systems and laws promoting worker training, productivity and quality.

In the United States, we have a large number of laws that do this, particularly with respect to vocational education and job training, which Professor Estreicher has discussed in some detail. Before commenting on those programs though, I would like to focus for a moment on two other areas under U.S. law that bear on productivity and quality.

## **II. MALCOLM BALDRIGE NATIONAL QUALITY AWARD**

The improvement of quality in products and improvement of quality service are now national priorities in the United States as never before. With this in mind, in 1987, former President Reagan signed the Malcolm Baldrige National Quality Improvement Act which established the Malcolm Baldrige National Quality Award. The award is intended to recognize those companies that have successfully implemented total quality management systems. Competition for this award is stiff, but relatively few companies have met its high standards. Although thousands of companies have entered the competition, only 15 companies or their operating divisions have received the award.

Four primary elements make up the total quality system upon which the Baldrige Award is based: leadership, system, measures of progress, and goal. A large portion of the "system"

portion of the award is human resources utilization which emphasizes, first, the importance of employee involvement in improving the business and, second, training in basic quality skills relating to performing their work and to understanding and solving quality-related problems. In particular, no company has won the Baldrige Award which did not have a well developed employee involvement program.

### **III. EMPLOYEE INVOLVEMENT AND THE CHANGING NATURE OF WORK**

Until the 1970's, the nature of work in the United States was based on a system of mass manufacturing in which relatively little premium was placed on workers exercising any judgment and making decisions. Under Frederick Taylor's "control" theory of management followed by most U.S. companies until the past two decades, managers did the thinking and technology improvements provided the advances in productivity.

But with the growth of increased global competition, American business and management theorists saw that, in order to survive, the "adversarial" approach to employee relations would have to change to provide for greater employee involvement. As a result in two short decades, there are now over 30,000 employee involvement programs in the workplace involving over 80 percent of the Fortune 1000 companies. This evolution of employer-employee relations is the direct result of changes in technology, the slimming down of middle management, and international competitive pressures.

The session preceding this one discussed laws promoting cooperative labor-management relations, but with the exception of the employee involvement standard applied in the Malcolm Baldrige Quality Award Competition, these laws are focused on work places where there already are unions — about 13 percent of the private sector in the United States. Unions will continue to be important institutions in U.S. society, but unions are not the only way to increase employee voice in the business.

Moreover, as pointed out by Professor Estreicher, Section 8(a)(2) of the National Labor Relations Act (NLRA) may well foreclose the establishment and continuation of such programs in non-union firms. This would be a particularly ironic result because one of the purposes of the NLRA was to give workers a greater result in the work place. Given the demonstrated productivity and quality contributions of employee involvement through gainsharing, work teams, quality circles, employee-management committees, employee stock ownership plans, and profitsharing, such a result would have substantial adverse consequences on the ability of U.S. companies to address competitive pressures and increase productivity in the workplace. Indeed, today for many companies — union and non-union — employee involvement is a "way of life" in the workplace.

## **IV. WORKER TRAINING AND EDUCATION**

### **A. Private Sector**

As U.S. business has shifted from an "adversarial" approach to employee relations to one of "commitment" to employee involvement, it has been slower to address another important component of productivity, worker training and education. Although the U.S. private sector devotes about twice the resources to worker training (\$30 to \$44 billion) compared to the Federal Government, 90 percent is incurred by about 15,000 employers — one-half percent of all American employers. Only 100 to 200 companies spend more than 3 percent of their payroll on formal training.

### **B. Federal Government**

Presently, the U.S. Federal Government spends about \$18 billion a year on 60 programs administered by seven Federal agencies. Obviously, in the time available, Professor Estreicher was not able to summarize all of these programs. But, what must be readily evident is that the current education and training system in the United States lacks adequate coordination and oversight. Programs overlap, services are uneven, and administration is not effective.

### **C. State Programs**

To date, the 50 states have had a limited role in the training and education of workers in local labor markets. States currently provide assistance in finding job applicants for employers through state employment services. As part of state economic development programs, states also train workers as part of programs to attract industry to their state as well as to retain firms. States now spend only about \$1 billion a year to train workers for new jobs and to upgrade skills of those already in the workforce.

### **D. Proposals for Reform**

In addition to numerous Congressional proposals, each of the Presidential candidates has proposed a solution to the disjointed U.S. training and education system.

#### **1. Bush Administration Proposals**

Under the Bush Administration's Job Training 2000 initiative announced in January 1992, the multitude of existing federal job training programs would be consolidated into "one-stop shopping centers" coordinated by private industry councils. These include vocational education, basic adult education, the employment and training components of the food stamp program, as well as skills assessment, testing, labor market information, job placement assistance, counseling, and referral services. The proposal also addresses the transition from school to

work through establishment of voluntary skills standards and youth apprenticeship programs. Welfare-to-work demonstration projects are also called for.

Under the New Century Workforce Initiative, another proposal of the Bush Administration seeks to put all of the Federal programs concerned with dislocated workers under one umbrella including Trade Adjustment Assistance (TAA), Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance (EDWAA), and Clean Air Worker Adjustment Assistance. Among other things, it provides skill grants for retraining services for dislocated and threatened workers in the form of vouchers of up to \$3,000 per year for a maximum of two years to obtain occupational skills training, entrepreneurial training, and other appropriate technical training.

The program would triple the current appropriation for these activities capped at \$2 billion. Two-thirds would be allotted among the states by formula, and one-third would be retained by the Secretary of Labor for discretionary grants. One-half of the discretionary grants or \$335 million is reserved for assistance in the event of large-scale job dislocations caused by the NAFTA.

The Bush Administration approach to handling dislocations resulting under the NAFTA is preferable to House Majority Leader Richard Gephardt's (D-MO) plan, which would levy a cross-border transaction tax on goods imported from Mexico. Such a tariff would be at least 5.8 percent to raise \$2 billion,<sup>1</sup> and needless to say would defeat the tariff reduction purpose of the NAFTA. This is an extremely conservative estimate of the possible impact of the Gephardt plan which covers both worker and business dislocations resulting from the NAFTA as well as environmental cleanups.

Other parts of the Bush proposal call for:

- a Youth Training Corps that would combine 30 existing Job Corps centers for disadvantaged youth with 25 new ones;
- Funding at \$100 million a year of a National Youth Apprenticeship Program that would allow non-college bound youth in the last two years of high school in every state to participate in work-based learning experience both in school and in the workplace.

## 2. Clinton Plan

The proposals of Governor Clinton are somewhat less specific than those of the Bush Administration, but except for the issue of funding bear some resemblance to the Bush Administration proposals. Essentially, like the Administration's plan, the Clinton plan proposes a "one-stop shopping center" for job training and employment help. Thus, Governor Clinton has proposed job and apprenticeship training, including programs for high school graduates who do not go on to college. Unlike the Bush Administration approach of technical assistance,

demonstration projects, and research and development that cost millions, the universal approach of Governor Clinton would cost billions.

While the Bush Administration proposal would be paid for out of the Federal budget, Governor Clinton's training plan, which bears many of the earmarks of S. 1790, sponsored by Senator Kennedy (D-MA), would make employers train by mandating spending for training equivalent to 1.5 percent of payroll as is the case in France and Australia. The Clinton proposal would cost employers \$21 billion for new training, in addition to the \$30 to \$44 billion currently spent, and most of this cost would fall on small and medium size businesses where most new jobs are created in the United States.

The Clinton plan represents about 5 percent of annual net private sector income. While additional training is clearly needed in the private sector especially for "front-line" workers and nonsupervisory employees, one cannot help but wonder whether such a mandatory tax would result in "training for training's sake" as well as a huge government bureaucracy requiring reports and conducting compliance reviews to ensure that 1.5 percent is being spent on training. One can even foresee the Government being in the position of second guessing the employer's training choices and priorities.

### 3. Perot Plan

The approach of Candidate Perot is the most unspecific. It proposes a tax credit for new training. This approach would cost employers about one-tenth as much as Clinton's training mandate. Such tax credits, however, logically follow other legislative vehicles relating to trade and technology, and might well be the financial incentive that employers need to conduct necessary training.

## V. CONCLUSION

Although the American workforce continues to be the most productive in the world, with the exception of manufacturing, the rate of U.S. productivity increases has lagged for the past two decades. While substantial blame can be laid to the U.S.'s incoherent, uncoordinated workplace skill development system, we have not addressed a major contributor to this problem — the basic educational system which is wholly oriented to the needs of college bound youth. In particular, we have no national standards for the non-college bound, and the United States makes very little provision for facilitating school-to-work transition.

Ironically, the U.S. devotes almost all of its general educational resources to the first 15 to 20 years of life, not the four to five decades of working life. In today's world, we can expect workers to cycle in and out of several careers in a life time as a result of rapidly changing technology and changing consumer preferences. At the same time, international competition places a premium on laws promoting worker training, productivity and quality. The United States clearly has a lot of work to do to develop a vision of human resources development that connects existing programs with those necessary to compete in the 21st Century.

1. According to the Department of Commerce, 1991 imports from Mexico were \$34 billion, and U.S. exports to Mexico were \$39 billion. Assuming that the cross-border tariff is on imports (a tax on exports is unconstitutional), the tariff would have to be 5.88 percent if revenues of \$2 billion were to be raised based solely on Mexico imports into the United States. This estimated tariff is conservative because the Gephardt plan addresses worker and business dislocation as well as environmental protections and environmental cleanups.

# AN OVERVIEW OF THE LAWS OF WORK-RELATED SOCIAL BENEFIT SYSTEMS IN THE UNITED STATES

Jeffrey S. Lehman

Professor of Law  
University of Michigan Law School

## I. INTRODUCTION

Over the past hundred years, the United States has moved from a laissez faire market economy where virtually all social support was private and informal, to a mixed economy where workers enjoy a broad assortment of social benefits. Some of those benefits are provided directly by the government, and others are provided by employers with the help of government subsidies.

It is not possible to offer a detailed picture of America's social benefit systems in 40 minutes. It would not be wise for me to attempt to do so after you have already been through seven hours of seminars. Instead, I will try to simplify and sketch for you the primary themes that characterize those systems, while introducing the most significant programs that affect workers.

The first theme that I would emphasize is the continuing legacy of the English Poor Law in the United States. The Poor Law model was brought to the colonies and it has remained. It is a model of social *management*, rather than social *insurance*. The function of public charity was to care for the disabled while ensuring that all able-bodied citizens worked. There was a great fear of people becoming lazy. Recipients of public charity were given less than workers earned, so that they would always have an *economic* incentive to work. And government officials were free to deny any assistance at all to people who were thought to be immoral.

The second theme is the rising influence of the German social insurance model in the United States. At the beginning of the twentieth century, several midwestern states developed programs of workers' compensation and unemployment insurance, reflecting a growing appreciation that people can be out of work through no fault of their own. Since then, the national government has slowly developed a wide array of programs that provide financial support for individuals, regardless of income, who are victimized by certain events that might otherwise have impoverished them.

The third theme is what I refer to as "American pluralism." American politics is shaped by a wide range of competing and sometimes inconsistent ideological commitments. Some of the features of our social welfare policy that seem quite strange at first reflect the triumph at one particular moment in our history of one or another of these commitments. One example is the commitment to maintain spheres of state power within our federal system. Another is the commitment to provide all our citizens with an equal opportunity to achieve economic success. Another is a desire to maintain a sense of reciprocal social obligation between citizen and government.

In discussions of the American welfare state, programs are usually divided into two categories. "Social insurance" programs have two important features. First, benefits are only available to individuals who have established — directly or vicariously — a significant relationship to the workplace. Second, once one has established that relationship, one is entitled to benefits even if one is *not* poor. "Public assistance" programs, in contrast, are means-tested. They are available only to individuals who have demonstrated a lack of resources and/or current income.

## II. SOCIAL INSURANCE PROGRAMS

I would like now to turn to the major public social insurance programs. When I speak of the size and scope of these programs as they are "today," I will generally be giving you data from the years 1989 or 1990, the last years for which reliable data is available. I will single out four programs for special comment — in decreasing order of size, they are the Social Security program, Medicare, Worker's Compensation, and Unemployment Compensation.

Today the Social Security program is the centerpiece of American social insurance. It was established in 1935 as part of what was known as President Roosevelt's New Deal, a combination of efforts to respond to the Great Depression. It has three different components: a public pension program known as Old Age Insurance, a public life insurance program known as Survivors' Insurance, and a public disability insurance program known as Disability Insurance.

The United States has a population of roughly 250 million people and a labor force of roughly 125 million people. (SSASupp #3.B1)\*. Approximately 110 million workers -- 88% of the total labor force and 97% of the employed civilian labor force — work in jobs covered by the Social Security programs. (SAB91 #587). Those workers and their employers are each

---

\* Citations in text are as follows: "SSASupp" means the 1991 ANNUAL SUPPLEMENT TO THE SOCIAL SECURITY BULLETIN; "SAB91" means the 1991 STATISTICAL ABSTRACT OF THE UNITED STATES; "92GB" means the 1992 Green Book, OVERVIEW OF ENTITLEMENT PROGRAMS, published by the Committee on Ways and Means of the U.S. House of Representatives, Committee Print WMCP 102-44.



required to pay taxes at the rate of 7.65% on the first \$55,000 of wages the worker receives each year.

In 1990, the American government spent a total of more than \$1.2 trillion. Roughly 20% of those expenditures (approximately \$250 billion) were Social Security benefit payments; at the same time, the federal government raised approximately \$300 billion from Social Security taxes. (SSASupp #4.A3). The \$50 billion excess was "loaned" to the general funds of the federal treasury to be used for other government spending; in principle the general funds will "repay" the "loan" in future years, when payroll taxes are not enough to cover benefit payments.

To be eligible for Social Security pension benefits, it is necessary to have worked the equivalent of ten years in covered employment [40 quarters in which was earned \$570 in 1992 dollars]. A worker may begin to collect benefits at age 70 without retiring, or as early as age 62 if he or she has retired or is not earning very much. The amount of benefits a retired worker receives depends primarily on the age at which the worker retires (the later the retirement, the larger the monthly payment) and on the worker's average earnings throughout his or her career (the higher the lifetime earnings, the larger the monthly payment). In addition, the spouse of a retired worker may independently receive extra benefits equal to half of what the retired worker may receive.

If a worker dies, his or her surviving dependents are entitled to benefits based on the worker's earnings history, as long as the worker *either* had ten years of qualifying work experience *or* had worked 1.5 years out of the 3 1/4 years immediately prior to death.

If a worker becomes disabled, he or she is also entitled to Social Security benefits, but if he or she is over age 30, he or she must have worked for at least ten years *and* have worked the equivalent of five full years out of the ten years immediately prior to the onset of disability.

The average Social Security benefit payment for a retired worker is about \$600 per month. (92GB, 41-44). The average Social Security benefit payment for other beneficiaries is somewhat less. For an average earner, the benefit payment is equal to a little more than 40% of what he or she earned the year before retirement. (92GB, 15). In a typical month, approximately 40 million people — roughly 1 out of every 6 Americans — receives a Social Security payment. (92GB, 4).

Medicare, adopted in 1965, is the newest of the major American social insurance programs. Unlike many industrialized nations, the United States does *not* have a program of universal national health insurance. Medicare, however, is a unified national program that provides health insurance for people over 65 years old and for certain disabled persons, regardless of whether they are rich or poor.

Medicare has two parts, known as Hospital Insurance and Supplemental Medical Insurance. The Hospital Insurance program is financed through a payroll tax levied on current workers' and their employers, very similar to the Social Security payroll tax. In general, a

worker becomes eligible for benefits when he or she turns 65 years old or when he or she has been receiving Social Security disability benefits for two consecutive years. If the older or disabled person is eligible for Social Security benefits, Hospital Insurance is provided without further charge. If a 65-year-old is *not* eligible to receive Social Security benefits, he or she may receive Hospital Insurance by paying a premium of about \$200 per month.

When a beneficiary enters a hospital, the usual pattern is that Medicare agrees to pay the hospital a fixed amount, depending on the diagnosis, and the hospital agrees to accept that amount, together with a small copayment from the beneficiary, for hospitalization spells lasting up to 90 days. Each beneficiary also has a lifetime reserve of 60 days to use towards the cost of longer hospitalization spells. Hospital Insurance does not cover the cost of truly long-term care.

The Supplemental Medical Insurance program is not financed through payroll taxes. Instead, any person over 65 or otherwise eligible for Hospital Insurance may purchase Supplemental Medical Insurance by paying a premium of approximately \$30 per month. Since the premiums collected cover only about 1/3 of the cost of providing Supplemental Medical Insurance benefits the federal government uses general revenues to make up the shortfall. In general, Supplemental Medical Insurance pays approximately 80% of the cost of physician and laboratory services, and the beneficiary is expected to pay the remaining 20%.

The two parts of the Medicare program are the fastest growing social insurance program in the United States and have rapidly become the second-largest social insurance program. In 1990, the program paid \$65 billion in hospital insurance benefits, and another \$40 billion in Supplemental Medical Insurance benefits. (92GB, 140). The combined benefit was about \$300 per month per enrolled beneficiary.

Workers' Compensation programs were the first American social insurance programs, first appearing in 1908. Except for some special federal programs for federal employees and coal miners, they are entirely state-run. They provide cash and medical benefits to workers with job-related disabilities, and survivors' benefits to dependents of workers who are killed on the job.

Coverage is compulsory for most private employers, except in 3 states. (92GB, 1707). Several more states exempt nonprofit employers from having to participate. Overall, about 87% of all workers are covered by a workers' compensation program.

Depending on the state, employers may provide workers' compensation coverage by buying insurance from private insurance companies (3/5 of employers), by buying insurance from a government agency (1/5 of employers), or by self-insuring (1/5 of employers). (92GB, 1709). The premium an employer must pay depends on the risk involved, the dangerousness of the industry, and the employer's own history of job safety.

Benefit levels are determined by formulas set at the state level. The most common formula pays a beneficiary 2/3 of his or her weekly earnings at the time of injury, up to a statutory maximum that is about \$1400 per month in the typical state. (92GB 1708). In 1989, workers' compensation programs paid approximately \$35 billion in benefits, roughly 60% in cash and 40% as reimbursement for health care expenses. (SSASupp 8.B1).

The Unemployment Compensation program was created at the same time as the Social Security program, in 1935, but it is different in both concept and structure. It has two objectives: to provide temporary, partial wage replacement for involuntarily unemployed workers who were until recently employed, and to help stabilize the economy during recessions. The program is *not* uniform throughout the country. Each state administers its own program; the federal government's primary role is to collect taxes from employers and then to distribute them to state governments.

The Unemployment Compensation program is funded primarily by a payroll tax on employers, assessed against at least the first \$7,000 of wages paid to each employee, although some states assess the tax on as much as the first \$22,000 paid to each employee. The rate that any given employer pays ordinarily depends on its own history; employers who have laid off employees are often assessed at higher rates.

Each state establishes its own rules for who is entitled to receive benefits, and at what levels. Let me describe a fairly typical program. To be eligible for benefits under this program, a worker must:

- have earned at least \$1000 during a one-year test period that ended a few months before applying for benefits
- be willing and able to work, and
- not be disqualified by reason of having quit a job, or having been fired for misconduct, or having done some other disqualifying act.

During nonrecessionary periods, the program provides up to 26 weeks of benefits for qualifying workers. If a state has unusually high unemployment rates, it may use a combination of federal and state funds to provide benefits for up to 39 weeks. This past year, because of the prolonged national recession, the federal government agreed to pay *all* of the cost of extending benefits up to 52 weeks, and up to 59 weeks in some states. In addition, a separate trade readjustment program effectively extends the period of benefit eligibility for workers displaced by international trade, so that they can receive up to a year and a half of benefits.

Benefits under the unemployment compensation program average about \$700 per month while they last, replacing between 50% and 70% of workers' lost wages. (92GB, 512-13, 526). In recent years, about 1/3 of unemployment compensation recipients have exhausted their benefit eligibility without finding new employment, and about 1/5 of unemployment compensation

recipients have remained jobless even ten weeks after their benefits expired. (92GB, 517). Overall, only about 2/5 of all workers unemployed at any given time are actually receiving benefits. (92GB, 503-04). In 1991 approximately \$25 billion in unemployment compensation benefits were paid.

### III. PUBLIC ASSISTANCE PROGRAMS

Those four social insurance programs — Social Security, Medicare, Workers' Compensation, and Unemployment Insurance — account for the vast bulk of American social benefit payments. Nonetheless, the income security of American workers is also influenced by several other programs, commonly referred to as "public assistance programs," that I will discuss more briefly. These programs are *means-tested* programs. That is, to participate in such a program, one must first demonstrate that one has few assets and/or little income. I would like to emphasize six such programs: the Earned Income Tax Credit, Food Stamps, Supplemental Security Income, Aid to Families With Dependent Children, Medicaid, and Subsidized Housing.

The Earned Income Tax Credit is a uniform federal program that supplements the earnings of low-income workers who have children. It effectively adds an extra 18% to the earnings of workers who earn less than \$7,520 per year. The percentage is scheduled to increase up to 25% by 1994. In addition, another 6% can be added to cover health costs, and still another 5% can be added for families with newborn infants. [92GB, 1015]. Thus, the total benefit can be as much as \$200 per month. The amount of available subsidy declines for workers earning more than \$12,000 per year, falling to zero once a worker reaches \$23,000 per year in earnings. The program currently costs about \$10 billion per year.

Food Stamps is a uniform federal program that gives coupons to any household with less than \$2000 in liquid assets and income below a size-adjusted ceiling. The coupons are used primarily to buy food for home preparation. For a 4-person household, the ceiling is approximately \$1500 per month in household income, and a household with no income can receive up to \$370 per month in coupons. (92GB, 1620). The program currently costs about \$20 billion per year.

Supplemental Security Income is a virtually uniform federal program that gives cash benefits to the aged, blind, and disabled poor. It is the social safety net of last resort for disabled workers who did not accumulate enough work experience to qualify for Social Security disability benefits. To be eligible, an individual must have less than \$2000 in liquid assets; a married couple must have less than \$3000 in liquid assets. The maximum benefit level is currently about \$400 per month for an individual and \$600 per month for a married couple; those amounts are reduced by any countable income the beneficiary may be receiving. [92GB, 785]. The program currently costs about \$18 billion per year. [92GB, 825].

Aid to Families With Dependent Children is a non-uniform program that gives cash benefits to the families of children who are deprived of the support or guidance of a parent because the parent has died, is continuously absent, is incapacitated, or has lost a recently held

job. Approximately 90% of all households receiving Aid to Families With Dependent Children are single-parent households. [92GB, 669]. Each state sets its own financial eligibility requirements and benefit levels. In the average state, the maximum benefit for a four-person family is \$435 per month and the average payment is roughly \$50 less than that. [92GB, 639, 657]. The federal government reimburses the states for at least half the cost of providing benefits — more than half for states with low average incomes. [92GB, 649]. The program currently costs about \$20 billion per year. [92GB, 662].

Medicaid is a non-uniform health insurance program for certain categories of low-income citizens. Recipients of Supplemental Security Income and Aid to Families With Dependent Children are automatically eligible, as are low-income pregnant women and young children. In addition, states are given the options of including a few other categories of low-income individuals. Each state establishes its own policies for reimbursing providers of medical services, subject only to the requirement that payments be sufficient to attract enough providers to serve the eligible population. The federal government requires that certain services be provided, but the states vary in the extent to which they cover additional services. The federal government reimburses the states for the costs of the program, using the same percentage rate that is used for AFDC reimbursement.

In the past three years, the costs of the Medicaid program have literally exploded. In 1989, the program cost \$61 billion. In 1992, it is expected to cost close to \$130 billion. [92GB, 1652].

The last means-tested program I would like to discuss is the subsidized housing certificate and voucher program. Unlike all the other programs, I have discussed so far, the American subsidized housing program is not an "entitlement" program. That is, even if one is eligible to participate, one may not receive assistance. The assistance is rationed according to the amount that Congress appropriates each year.

Nor is subsidized housing a single program. Rather, it is a collection of programs — some designed to increase the supply of low-income housing, and some designed to increase the purchasing power of low-income families in the existing housing market. The programs currently cost about \$18 billion per year, all told.

#### **IV. FEDERAL ENCOURAGEMENT OF EMPLOYER-PROVIDED BENEFITS**

Before I conclude, I would like to note two important areas in which the federal government uses its economic power to *encourage* employers to provide benefits to workers that in other countries are provided by the government directly. The first area is the domain of private pensions. The federal government provides favorable tax treatment to employers that maintain so-called "qualified" pension plans for the benefit of their employees — plans that satisfy federal requirements concerning which employees may participate and the extent to which their pensions are economically secure. Moreover, in the case of certain pension plans that promise to provide

workers with a defined level of benefits upon retirement, the federal government has created a special corporation to guarantee that the workers will in fact receive the promised level of benefits.

The second area is the domain of health insurance, where the federal government gives employees favorable tax treatment if their employers provide them with group health insurance coverage.

## V. CONCLUDING OBSERVATIONS

That brings me to my concluding observations. The question is, where is the American system of social benefits headed, and where should it be heading? Let me offer two suggestions. First, America is clearly heading towards a substantial restructuring of its health insurance system. In 1990, about 14% of Americans had no health insurance at all, including about 16% of Americans under age 65. [92GB, 311]. Moreover, the percentage without insurance is growing, even while the costs of Medicare and Medicaid have been rising rapidly.

In 1989, the United States was spending a higher percentage of its gross national product on health care, and a *much* higher sum per capita than any of the countries that provide universal health insurance to their citizens. [92GB, 330]. Without knowing precisely which of the many alternatives currently in favor will be adopted, it seems clear that the United States will see a significant change in its health care finance system during the 1990s.

The other area of social benefits where I would foresee significant expansion is in the area of work for unemployed inner city men. There has been much discussion in recent years of the emergence of an "underclass" in American cities — individuals who are isolated from mainstream life through their almost complete disconnection from the paid workforce. The existence of discrete pockets of individuals, almost all of whom are unable to join the workforce, creates extraordinary strains on the social fabric. It cultivates a cycle of ever-growing fear and mistrust — both on the part of the marginalized and on the part of the nonmarginalized — that manifests itself in racial and ethnic strife and predatory criminal activity.

At least three different commentators have recently proposed responding through the provision of public jobs through programs modeled after the large public works programs that were launched during the New Deal. I think it unlikely that such proposals will get very far as universal, national programs. I think it quite likely, however, that we will see significant *experimentation* with such programs in our country's most distressed neighborhoods over the course of the next five years.

Where do I end up? An American worker receives a great deal in addition to a paycheck. Indeed, an American worker receives more than the rights commonly thought of as "labor law" rights to organize and bargain collectively. Even without entering into the paid workforce, a citizen enjoys the protection of most public assistance programs. By entering into the paid workforce, however, a worker acquires the more generous protections available under

several social insurance regimes, as well as the conditional right to pay subsidies via the earned income tax credit and the opportunity to benefit from a variety of employer-provided benefits.

In my opinion, the most critical needs for American public benefits law reform today do not involve the provision of additional social benefits to workers. Such improvements are surely important, and they will surely come in the area of health care. But the more significant challenge involves ensuring that all our citizens are able to participate in the economy of the next century. It is essential that we expand programs of human capital investment, through general education and through worker training at taxpayer expense. Such programs can build solidarity and enhance opportunity without increasing the cost to employers of hiring American workers. It is particularly important that we experiment with targeted programs of guaranteed public jobs in neighborhoods that seem to have become collectively detached from the private economy.





**27 de octubre de 1992**

**TEMAS SOBRE  
LEYES LABORALES  
DE MEXICO**



## **PALABRAS DE APERTURA**

**LIC. MANUEL GOMEZPERALTA DAMIRON**

**Subsecretario "A"**

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

El Ciudadano Secretario de Trabajo y Previsión Social, Lic. Arsenio Farell Cubillas, me ha encomendado de manera muy especial, dar a ustedes la más cordial bienvenida y me ha instruido para que junto con la señora Subsecretaria "B", Lic. Norma Samaniego de Villarreal, demos por iniciado los trabajos de esta Primera Conferencia Anual México - Estados Unidos de Norteamérica sobre Legislación Laboral. Este es uno de los resultados concretos de los esfuerzos que se han venido desarrollando por llevar a cabo reuniones de intercambio informativo, en las cuales no tan sólo se conozcan las reglas técnicas procesales establecidas para las condiciones de trabajo en ambos países sino, además, los valores que encarna el derecho laboral de los mismos. Por ello celebramos que de manera abierta y con tan distinguidos ponentes de ambos países podamos dar inicio a esta Primera Conferencia Anual en la cual habremos de intercambiar los puntos más importantes sobre lo que constituye nuestra legislación laboral.

Señoras y señores, a nombre del Ciudadano Secretario de Trabajo y Previsión Social reitero a ustedes la más cordial bienvenida a este país.

Muchas Gracias.



# **NORMAS CONSTITUCIONALES**

**Ponente:**

**DR. JOSE DAVALOS MORALES**

**Exdirector de la Facultad de Derecho**

**Profesor de Derecho del Trabajo,**

**Teoría de la Huelga y Legislación**

**Internacional del Trabajo**

**Universidad Nacional Autónoma de México**

## **NORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE TRABAJO**

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Breve reseña histórica. 3. Sustento filosófico. 4. Esquema constitucional del trabajo. 5. Análisis del Artículo 123. A) Derecho individual. B) Derecho colectivo. C) Derecho procesal. D) Seguridad social. 6. A manera de conclusión.

### **I. INTRODUCCION**

La Constitución Mexicana de 1917 es el resultado normativo del movimiento revolucionario iniciado en 1910; es la revolución hecha Ley; es síntesis del ser y del querer ser del pueblo mexicano.

Abordar el tema de la regulación del trabajo en la Constitución es de suma importancia, por tratarse del máximo nivel legislativo y porque México fue el primer país del mundo en incorporar a su Constitución un catálogo de derechos en favor de los trabajadores.

El final del milenio está caracterizado por un afán de revisarlo todo, de poner en tela de juicio la validez de todo. El derecho del trabajo no es ajeno a esta corriente, y está siendo cuestionado en sus instituciones, en su estructura.

### **II. BREVE RESEÑA HISTORICA**

No obstante que el fenómeno del trabajo se pierde en el horizonte de los tiempos, el derecho del trabajo es una disciplina relativamente nueva. Inicialmente, las relaciones laborales se rigieron por el derecho civil.

La Constitución Mexicana de 1824, la primera del México independiente, representa un claro reflejo de las difíciles condiciones en que fue alumbrada la Nación mexicana.

La prioridad de ese tiempo era fijar las bases para la consolidación de la independencia. En el aspecto social no se vieron cambios; no se mejoraron las condiciones de vida y de trabajo del peonaje mexicano.

La situación de inestabilidad que vivía el país, se reflejó claramente en el hecho de que en el breve periodo de 33 años (1824-1857), fueron dictadas 5 Constituciones.

Genéricamente habría que mencionar que no concedieron beneficios a los trabajadores las constituciones centralistas de 1836 (siete leyes constitucionales) y de 1843 (Bases Orgánicas), ni el Acta de Reformas de 1847, que retornaba al régimen federal postulado por la Constitución de 1824.

En el año de 1857 entró en vigor una nueva Constitución, sustentada en una concepción liberal individualista, en la que se incorporaron algunas disposiciones de carácter laboral como la libertad de profesión, industria o trabajo (Artículo 4) y la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y sin la retribución respectiva (Artículo 5).

Las condiciones de la época no resultaron propicias para el reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores. No obstante, en los debates legislativos hubo importantes pronunciamientos en este sentido, a cargo del Diputado Ignacio Ramírez.

"El Nigromante", como era su seudónimo, se pronunció porque se legislara en beneficio de los trabajadores, para garantizarles un trato acorde con su dignidad de seres humanos: "Antes el siervo era el árbol que se cultivaba para recibir sus frutos; hoy el trabajador es la caña que se exprime y se abandona".

A fin de cuentas prevaleció la posición encabezada por el diputado Ignacio Luis Vallarta, quien sostuvo que con una industria incipiente como la de ese momento, proteger al trabajador conduciría irremediablemente a la ruina de las empresas.

México se asomó al siglo XX en medio de una gran crisis política y social. En el terreno laboral se caminaba por la vereda de la tolerancia y se incursionaba de manera incipiente por el sendero de la regulación legal. Se dieron graves retrocesos, como los tristemente célebres episodios de Cananea y Río Blanco.

En 1910 estalló la Revolución Mexicana. La dirigencia revolucionaria ofreció que al término de la lucha armada, y en lo posible durante la propia batalla, se dictarían leyes y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades ingentes del pueblo.

Cuando cesaron las hostilidades, Venustiano Carranza convocó a la celebración de un Congreso Constituyente. Reunidos en la ciudad de Querétaro, a partir del 10. de diciembre de 1916, los legisladores conocieron el proyecto de Constitución presentado por Carranza; una iniciativa que produjo profunda decepción por la pobreza de su contenido social. En el aspecto

laboral hubo pequeñísimas adiciones, que no constituían algún avance sobre la regulación vigente.

Fue en la intensidad del debate legislativo, donde se planteó la incorporación de los derechos de los trabajadores al texto de la Constitución.

En la memorable sesión del 26 de diciembre de 1916, fue fundamental la intervención de Heriberto Jara Corona; el legislador veracruzano dio rotunda respuesta a quienes afirmaban que no era conforme a la técnica constitucional la intención de incorporar derechos laborales; dijo que valía más quebrar una estructura que seguir sacrificando al hombre.

Echado por tierra el prejuicio formalista, se propuso dedicar un capítulo especial dentro de la Constitución para tratar las cuestiones de los trabajadores. Una Comisión redactó el proyecto respectivo.

En el Artículo 123 de la Constitución, bajo el rubro denominado "Del trabajo y de la previsión social", se colocó un catálogo de derechos, amplio, generoso y visionario.

El Artículo 123 en su versión original contó con treinta fracciones. A 75 años de distancia ha sido objeto de 35 modificaciones; no obstante, 16 fracciones permanecen inalteradas, lo que es reflejo del espíritu abierto al porvenir con el que se elaboró este precepto.

### III. SUSTENTO FILOSOFICO

La regulación constitucional de la prestación de servicios subordinados, descansa sobre la premisa de que el trabajo no es artículo de comercio, no es una mercancía.

El trabajo es yunque en el que se forjan la realización del hombre y la felicidad del pueblo. El trabajo es valor fundamental que hace trascender. Si a los hombres el trabajo los redime, a los pueblos los hace libres.

El trabajo exige respeto a la dignidad de quien lo presta, por lo que debe garantizarse que se realice en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Este recio soporte filosófico, y el ambiente aún con olor a pólvora en el que nació el constitucionalismo social mexicano, sustentan desde entonces, los rasgos de la fisonomía de nuestro derecho laboral.

El derecho mexicano del trabajo es, por su naturaleza, un derecho protector de la clase trabajadora; no es un simple mecanismo regulador de relaciones entre particulares; es un instrumento equilibrador que sirve a la causa de la justicia social. Es ésta su esencia, ésta su misión impostergable.

Los derechos laborales contenidos en la Constitución son, ayer y hoy, un mínimo de garantías para los trabajadores; en las leyes reglamentarias y en los contratos colectivos pueden ser mejorados esos derechos, pero nunca reducidos. Este atributo se complementa con el carácter irrenunciable de las prerrogativas de los trabajadores.

#### IV. ESQUEMA CONSTITUCIONAL DEL TRABAJO

El núcleo de la regulación del trabajo es el Artículo 123 de la Constitución. Ahí están contenidos los derechos fundamentales cuya titularidad corresponde a todo trabajador subordinado (al servicio de un patrón o empleador). El derecho del trabajo en México no es aplicable a quienes trabajan por su cuenta, es decir, a los llamados trabajadores libres o autónomos.

Como resultado de la reforma del año de 1960, se adicionaron catorce fracciones al Artículo 123. Este precepto se dividió en dos apartados. Por el apartado "A" se rigen los trabajadores en general, o sea, los del servicio particular. El apartado "B" rige para los trabajadores al servicio de los poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y para quienes laboren en el gobierno del Distrito Federal.

A los trabajadores en general se les aplica la Ley Federal del Trabajo (LFT), reglamentaria del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. En el año de 1929 se federalizó la legislación del trabajo; quedaron derogadas las leyes laborales expedidas hasta entonces por los Estados federados.

Al trabajo de los servidores públicos del Gobierno Federal se aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Los servidores públicos en las Entidades Federativas y en los municipios, se rigen por leyes dictadas por las legislaturas de los Estados, que deberán expedirse con base en lo dispuesto en el Artículo 123.

También existen referencias al trabajo en otros preceptos de la Constitución: trabajadores de las universidades públicas autónomas por Ley (Artículo 3 fracción VIII); libertad de trabajo (Artículo 5); límite a las multas que como sanción administrativa se imponen a los trabajadores (Artículo 21); facultad del Congreso de la Unión para reglamentar el Artículo 123 (Artículo 73 fracción X); trabajadores municipales (Artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo); y trabajadores de las entidades federativas (Artículo 116, fracción V).

#### V. ANALISIS DEL ARTICULO 123

El carácter panorámico de esta intervención, sólo permite formular comentarios generales sobre las principales normas constitucionales en materia de trabajo. Mucho de lo que aquí se diga, será grandemente enriquecido en las brillantes y bien documentadas ponencias de mis compatriotas.



## A. Derecho Individual

Jornada. Se establece en 8 horas el límite máximo de la jornada diaria de trabajo si es diurno y en 7 si es nocturno. Si se rebasan estos límites, estamos frente a la jornada extraordinaria, la cual se remunera con un salario doble hasta la novena hora extraordinaria en una semana, y triple a partir de la décima hora extraordinaria. Como se aprecia, el pago especial del trabajo extraordinario busca desestimular su uso, en aras de la salud y la seguridad del trabajador. Lo importante es el ser humano.

Vacaciones. Las vacaciones únicamente se hallan consignadas en el nivel constitucional para los trabajadores al servicio del Estado; son de 20 días por año. Para los trabajadores en general, la LFT establece un sistema vacacional de aumento progresivo en base a la antigüedad, a partir de seis días por el primer año de servicios. Por el descanso el hombre renace, con la fuerza del nuevo amanecer.

Salario. Se halla expresamente establecido el principio de la igualdad de salarios: "A trabajo igual, salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad".

Las medidas protectoras de las remuneraciones tienen su origen en la consideración de que el salario no es una simple contraprestación al trabajo, sino un medio para la distribución de la riqueza. La auténtica dimensión del salario, es la de ser instrumento de justicia social.

Salario mínimo. Se establece el salario mínimo, que es la cantidad menor que en dinero debe recibir el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo puede ser general o profesional. El mínimo general, para trabajos sin especialización; el mínimo profesional, para empleos que requieren de una capacitación o destreza especial.

En la actualidad funcionan tres salarios mínimos generales, que corresponden a las tres áreas salariales en que está dividido el país. Estos salarios en la actualidad son del orden de 11,115; 12,230, y 13,330 pesos diarios, que corresponden a 3.52; 3.87, y 4.22 dólares, respectivamente.

Asimismo, en estas tres áreas funcionan 88 categorías de salarios mínimos profesionales, que van desde 13,895 pesos diarios (4.40 dólares) para un manejador de gallineros, hasta 39,990 (12.67 dólares) en el caso de los reporteros y reporteros gráficos en la prensa diaria impresa.

Es principio constitucional el que los salarios mínimos generales sean suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el renglón material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria (la educación primaria) de los hijos. Este postulado que data de 1917 es, todavía hoy, una aspiración, una esperanza; quizás es el más hermoso de los sueños.

Participación en las utilidades. Este derecho es sólo para los trabajadores que se rigen por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. Los trabajadores al servicio del Estado

carecen de esta prerrogativa, ya que el afán del lucro está ausente en el servicio público. El derecho consiste en que los trabajadores reciban anualmente un porcentaje sobre las utilidades o rendimientos de la empresa. Actualmente el porcentaje es del 10% de la renta anual gravable, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta. El derecho a participar en las ganancias, no lleva implícita la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Menores. En el trabajo en general se prohíbe utilizar el trabajo de los menores de 14 años. Entre los 14 y 16 años se puede trabajar si se cumple con ciertas formalidades (permiso de los padres, certificado médico, compatibilidad con los estudios). Se establecen condiciones especiales para estos trabajadores, como son: jornada máxima especial de 6 horas; prohibición de trabajar en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial o de cualquier tipo después de las 22:00 horas; y prohibición de laborar en jornada extraordinaria. En el servicio público la edad mínima de admisión al trabajo es de 16 años. El menor es frágil retoño que con cuidados habrá de florecer.

Capacitación y adiestramiento. Este derecho busca por medio del mejoramiento de las aptitudes y actitudes del trabajador, elevar la productividad y reducir los riesgos de trabajo. Sus beneficios son para todos: al país le permite elevar la cantidad y calidad de su producción de bienes y servicios, lo que contribuye a ganar espacios en los mercados internacionales; en cuanto a trabajadores y patrones, reciben en la forma de salarios y ganancias, respectivamente, los beneficios de una mejor y más abundante producción. Si elevar y mejorar la producción es la meta, capacitar es el camino.

En el pasado mes de mayo fue firmado el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, por representantes de los sectores obrero, campesino, empresarial y gubernamental. La capacitación laboral es uno de los elementos fundamentales para incrementar cuantitativa y cualitativamente nuestros niveles de producción. La productividad no debe verse en la frialdad de los insumos y los productos, sino en la calidez de los frutos sociales que genera.

El 20 de octubre pasado se firmó el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo; una nueva etapa del acuerdo que los sectores productivos han venido celebrando desde diciembre de 1987. En esta fase de la concertación, se busca elevar los niveles de productividad y calidad, para poder incursionar con éxito en el vasto y prometedor mercado de Norteamérica.

Estabilidad en el empleo. El vínculo laboral no puede disolverse por la voluntad unilateral del empleador. Para que proceda el despido de un trabajador debe existir una causa justificada. El trabajador que sea despedido injustificadamente podrá optar entre la reinstalación en su puesto de trabajo o el pago de una indemnización.

Por excepción se permite que el patrón se exima de la obligación de reinstalar, entregando a cambio una indemnización especial. En el Artículo 49 de la LFT se enuncian,

limitativamente, estos casos de excepción: trabajadores con menos de un año de antigüedad, trabajadores en estrecho contacto con el patrón, domésticos, eventuales y de confianza.

La regla general sobre la duración de las relaciones laborales, es el trabajo por tiempo indeterminado; los contratos de duración limitada constituyen la excepción. La certeza en el empleo adquiere mayor importancia en la vida del trabajador en estos tiempos en que el trabajo, como dice Alonso Olea, es un bien escaso.

## **B. Derecho Colectivo**

Sindicalización. En ambos apartados del Artículo 123 Constitucional se plasma el derecho de los trabajadores de agruparse para la defensa de sus intereses; en el apartado "A" se establece un derecho análogo para los empresarios. Se requieren 20 trabajadores o tres patrones para constituir un sindicato.

En el trabajo en general, opera el sistema de pluralismo sindical, en virtud del cual se pueden constituir en una empresa tantos sindicatos como deseen los trabajadores. En el trabajo burocrático, funciona el sindicalismo único, que se traduce en la posibilidad de formar un sólo sindicato por dependencia.

Negociación colectiva. Este derecho tiene su base en las leyes reglamentarias.

Negociar colectivamente es una medida de equilibrio que coloca frente a frente a trabajadores y patrones, para que juntos decidan el orden laboral que regirá en cada empresa.

Carecería de sentido la libertad sindical, si no fuera viable que los sindicatos alcanzaran sus objetivos. No es comprensible la libertad sindical en ausencia de la negociación colectiva. ¿Hay una primavera sin flores?.

En el trabajo en general, los sindicatos de trabajadores convienen, con mayor o menor grado de eficacia, los términos de los contratos colectivos (para una o varias empresas) o de los contratos ley (para toda una rama de actividad). En el servicio público federal, la posibilidad de negociación está muy desdibujada, se reduce a tomar el parecer, los puntos de vista, de la parte trabajadora.

El Artículo 387 de la LFT, impone al patrón la obligación de celebrar, a solicitud del sindicato, el contrato colectivo de trabajo. Serán los sindicatos mayoritarios los que detenten la titularidad del contrato colectivo o la administración del contrato ley.

Huelga. Es un instrumento jurídico de los trabajadores; consiste en la posibilidad de suspender temporalmente los trabajos. La huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión de los trabajos; significa el cese absoluto del servicio. Sólo por excepción pueden seguirse prestando ciertos trabajos, relacionados con la seguridad y conservación de la empresa y con la pronta y efectiva reanudación de los trabajos.

Las causas por las que puede estallarse una huelga de los trabajadores en general, quedan comprendidas en el objetivo genérico de "conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital".

La huelga burocrática es más difícil que pueda darse; sólo puede estallar en el remoto supuesto de que se violen de manera general y sistemática los derechos contenidos en el Artículo 123, apartado "B". Más aún, en la huelga burocrática funciona la calificación previa de la huelga, mecanismo que le resta buena parte de eficacia al derecho de huelga, que Mario de la Cueva con certeza llamara "la violencia en los cauces de la Ley".

### **C. Derecho Procesal**

Autoridad jurisdiccional. La solución de los conflictos que surgen entre los trabajadores y patrones se encomienda a órganos jurisdiccionales especializados en asuntos laborales, cuya integración es de carácter tripartito, lo cual significa garantía de equilibrio en el juicio.

Para el apartado "A" funcionan las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federales y locales, que se integran con representantes del trabajo, del capital y del Gobierno. El órgano encargado de impartir justicia a los burócratas federales, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; cada una de sus Salas se integra con un magistrado representante del Gobierno, otro por parte de los trabajadores, y un magistrado tercer árbitro, designado por los dos primeros.

Por excepción, los conflictos laborales que se presenten dentro del Poder Judicial Federal, los resuelve el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, para la burocracia estatal y municipal, deben existir tribunales estatales de conciliación y arbitraje.

Procedimiento laboral. Las normas que regulan el procedimiento ante los tribunales del trabajo se encuentran en leyes reglamentarias.

A partir de 1980 el procedimiento contenido en la Ley Federal del Trabajo, proyecta un espíritu protector de la clase trabajadora, cuyo sustento es el Artículo 123 Constitucional. Ejemplo de este carácter, son las figuras de la suplencia de las deficiencias de la demanda del trabajador y la carga de la prueba al patrón.

El procedimiento laboral tiene los atributos de ser público, gratuito, inmediato y predominantemente oral. Se busca que sea un procedimiento sencillo en cuyo núcleo esté, en todo momento, la conciliación entre las partes. Nueva concepción de la justicia: tratar desigualmente a los desiguales.

### **D. Seguridad Social**

Maternidad. El principio de la igualdad del varón y la mujer ante la ley, es cabalmente aplicable al derecho del trabajo; las únicas diferencias válidas son aquellas que derivan de la

protección a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto, durante los períodos de gestación y de lactancia.

Se establecen en beneficio de las madres trabajadoras, los siguientes derechos: prohibición de ocupar sus servicios en labores peligrosas o insalubres; descansos pre y posnatales, con goce de salario íntegro y computables para efecto de antigüedad; durante la lactancia dos reposos diarios de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, y servicio de guardería.

Riesgos de trabajo. Las enfermedades y los accidentes de trabajo son responsabilidad del patrón, quien está obligado a tomar todas las medidas sobre higiene y seguridad en las instalaciones. En consecuencia, los empleadores deben pagar las indemnizaciones respectivas, según que se produzca la muerte o una incapacidad, temporal o permanente, parcial o total, para trabajar.

La responsabilidad por los riesgos de trabajo puede subrogarse en las instituciones de seguridad social; si el patrón no asegura al trabajador, teniendo obligación de hacerlo, de cualquier manera se otorgarán los beneficios a los trabajadores, exigiéndose al patrón el pago correspondiente con carácter de crédito fiscal.

Vivienda. Existe la obligación patronal de aportar el 5% sobre los salarios de los trabajadores, para constituir fondos de vivienda; con estos depósitos se crean sistemas de financiamiento que permiten a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones o para repararlas, construirlas, ampliarlas o pagar pasivos por estos conceptos.

Ahorro para el retiro. En este año se instrumentó un sistema de ahorro para el retiro, cuyos fondos se integran con aportaciones patronales del orden del 2% de los salarios de los trabajadores. Con esta medida se busca dar solidez financiera a la seguridad social, fomentar una cultura del ahorro y propiciar el retiro decoroso de quienes entregaron su esfuerzo productivo a México.

Instituciones de seguridad social. La seguridad social de los trabajadores del apartado "A" queda a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social. A los servidores públicos corresponde el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. El personal del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, recibe los beneficios de la seguridad social, por parte del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

## VI. A MANERA DE CONCLUSION

La columna vertebral de nuestro derecho del trabajo es la propia Constitución. El carácter proteccionista de la norma laboral y la naturaleza irrenunciable de los derechos de los trabajadores, son espejos en los que se refleja el humanismo social con el que fue forjada esta disciplina.

Se cuestiona en la actualidad si el esquema laboral mexicano, que parte de la Constitución, no es demasiado severo. El derecho del trabajo nació rígido por las condiciones históricas en que fue creado. Es viable hacer flexible sus normas, pero sin romper los principios fundamentales que le dan vertebración.

Vivimos tiempos de apertura democrática, pero valdría muy poco o nada, si esta oportunidad no se traduce en bienestar para el pueblo. Aspiramos a incorporarnos a las mejores corrientes del desarrollo, pero colmando al propio tiempo nuestras aspiraciones de justicia social.

Desarrollo y justicia social se complementan y se enriquecen. Justicia social sin progreso, es igualar en la miseria y en las carencias. Progreso sin justicia social, es volver al imperio del más fuerte; es la ley de la selva.

Estamos abiertos al cambio. Queremos participar con decoro y dignidad en la conquista de los mercados de bienes y servicios, pero no con el alto costo de desconocer las razones históricas que nos dan identidad propia.

El hombre ha de estar por encima de todas las cosas; la obra humana al servicio del hombre. La justicia como derrotero de todo el quehacer humano.

# **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

## **-Principios Generales-**

**Ponente:**  
**DR. NESTOR DE BUEN LOZANO**

**Profesor de Derecho del Trabajo**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Profesor de Derecho Civil y Derecho del Trabajo**  
**Universidad Iberoamericana**  
**Presidente de la Academia Iberoamericana**  
**de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

## **PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

### **I. PALABRAS PRELIMINARES**

Quiero decir que, en primer lugar, comparto plenamente lo dicho por el maestro Dávalos, a propósito de este agradecimiento que debemos al Lic. Arsenio Farrell Cubillas, Secretario del Trabajo y Previsión Social. Muchos compartimos esas mismas ideas respecto del maestro Farrell.

También quiero hacer presente mi satisfacción por la oportunidad que se nos brindó ayer de escuchar a los grandes maestros de derecho del trabajo de los Estados Unidos de América. Me refiero a los señores profesores Benjamín Aaron, mi querido amigo por muchos años, con quien he compartido algunas tareas internacionales; al profesor Morris, al profesor Strauss, al profesor Goldberg, al profesor Getman. También a sus comentaristas quienes, pusieron en alguna manera de manifiesto ese enfrentamiento cordial, pero evidente, entre el pensamiento académico, más propicio hacia el desarrollo de los derechos de los trabajadores y el de las autoridades laborales, que desde otras perspectivas ven las cosas de diferente manera, a veces bajo exigencias económicas que comprometen decisiones no siempre fáciles de asumir.

### **II. LAS SUTILEZAS DEL TEMA PROPUESTO**

Me ha sido señalado un tema que no es fácil. Enlaza con el cielo de los conceptos jurídicos de RUDOLF VON IHERING y quizá ocupe allí un lugar de privilegios: la nube particular de los principios generales del derecho.

Es algo así como hablar en la tierra de los fantasmas, porque si hay algo que no se puede entender tan fácilmente, sí hay algo cuya esencia no es fácil captar es ese fantasmagórico concepto de los principios generales del derecho, unos principios que viven en la medida en que no se ven; que son inspiradores de otros principios; que se convierten en normas; que se convierten en reglas y sin los cuales no sería posible concebir la integración cabal de las lagunas de la Ley.

Nosotros en México somos muy propicios a una concepción de los principios generales del derecho como norma, como criterio que sirve para integrar las deficiencias de la Ley. Habría que recordar, tal vez, aquella vieja idea de los comentaristas del Código Napoleón de la plenitud hermética del derecho, de la posibilidad de que el derecho, a través de los códigos, sea suficiente por sí mismo para resolver cualquier futura cuestión no prevista exactamente, precisamente con el apoyo de los principios generales del derecho, de la costumbre, de la equidad. Y, tal vez, en nuestro derecho, tan de origen romano, podríamos acudir también a algunos de los principios que se vinculan estrechamente a esa otra concepción del derecho, el consuetudinario, fundado en decisiones específicas que se convierten en precedentes e integran, en lo substancial, el espléndido derecho norteamericano.

Los principios generales del derecho permiten construir normas, integrar las lagunas, de la misma manera que un juez norteamericano tiene que hacerlo ante la situación que se somete a su juicio. En alguna medida, el juez norteamericano y el legislador se acompañan en una tarea similar: la creación de normas.

En el derecho laboral mexicano, el Artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) indica de qué manera se deben integrar esas deficiencias de la ley, eso que llamamos en el lenguaje tradicional del derecho mexicano, las lagunas de la ley, las omisiones de la ley.

### III. LOS DIFERENTES PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Como ustedes saben, en México tenemos un sistema federal. Hay una Ley Federal del Trabajo (LFT) válida para todo el territorio nacional y, además, una serie de normas reglamentarias dictadas precisamente para desarrollar los principios fundamentales de la LFT. Sin embargo, siendo omisas, siendo insuficientes esas disposiciones, la misma Ley señala los caminos para integrar las lagunas.

En primer lugar se invoca la función supletoria de los principios que derivan de la propia Constitución, de la LFT y de sus reglamentos como una primera categoría de principios.

En segundo lugar y por mandato Constitucional, se agregan los principios generales del derecho que enlazan de alguna manera, a pesar de odios históricos hacia el derecho civil, con lo que ahora se denomina preferentemente derecho común. Esos odios, dicho sea de paso, se han manifestado por los maestros más distinguidos del país en materia laboral, con Mario de la Cueva a la cabeza. En el fondo, un prejuicio político. Pero lo cierto es que el derecho laboral



no puede prescindir del formidable apoyo técnico que generosamente le presta el derecho civil, sin otro interés que el de sustentar instituciones que en sí mismas no son ni pueden ser políticas, sólo técnicas.

Una tercera categoría de principios, incluidos también en el Artículo 17 (lo que no deja de implicar un cierto juego abusivo del legislador), es la relacionada con la justicia social. Sin embargo, no la ocupan todos los principios sino solamente los de justicia social que emanen del Artículo 123 Constitucional.

#### IV. EL CONCEPTO

Volvamos al cielo de los conceptos jurídicos. Los juristas no pueden prescindir de la necesidad de encontrar un concepto que pueda ser utilizado como base, como punto de partida de cualquier desarrollo.

Recogiendo el pensamiento de algunos juristas, casi todos españoles por cierto, se podrían citar las siguientes definiciones:

Demófilo de Buen diría, que los principios generales del derecho son los inspiradores de un derecho positivo en virtud de los cuales el juez podría dar la solución que el mismo legislador daría si estuviere presente.

En términos muy semejantes, el maestro De la Cueva da un concepto que recoge algunas disposiciones del Código Suizo de las Obligaciones en el sentido de que al crear el juez una nueva norma actúa como si fuera un legislador al momento de enfrentarse a un problema semejante.

Federico de Castro, eminente profesor español de derecho civil, muy conservador por cierto, diría que con la frase "principios generales del derecho" se alude directamente a un tipo de exteriorización del derecho, a criterios de valorización no formulados con fuerza de evidencia jurídica.

El profesor Lino Rodríguez-Arias Bustamante, también español, actualmente sirviendo en Venezuela, en la Facultad de derecho de la Universidad de Mérida, da la más clara, precisa y concreta definición de los principios generales del derecho al decir que son las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la nación.

Un profesor uruguayo, sin duda uno de los más distinguidos de los laboristas actuales, a quien el profesor Aaron conoce muy bien, Américo Pla Rodríguez, ha dicho que los principios generales del derecho son líneas directrices que informan algunas normas e inspiran, directa o indirectamente, una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.

## V. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS

¿Cuáles son las características fundamentales de los principios generales del derecho?

Efrén Borrajo Dacruz, dice que los principios son una solución política en nombre de una idea de justicia a un problema social, concepto que me gusta extraordinariamente y que desde luego hago mío.

Desde esa perspectiva el principio general de derecho expresaría el ánimo del legislador, una corriente política del legislador. Y yo quisiera encontrar en esos principios y en esas ideas alguna relación con el formidable pensamiento de Gustavo Radbruch, el gran pensador de la Constitución de Weimar, muerto en Inglaterra en el exilio.

Radbruch, hablaba de la moral como concepto básico del derecho, como un elemento que le da contenido al derecho.

Desde esa perspectiva, una moral individualista provocará un sistema liberal. Una moral colectivista le dará sentido social a la sociedad. Una moral transpersonalista antepondrá las ideas y la obra sobre los hombres y las clases.

En este sentido, cuando el legislador dicta una norma está planteando de antemano una concepción individualista, una concepción social o una concepción transpersonalista de acuerdo a la inspiración moral en juego. Esto nos da un poco la idea que permite extender el elemento fundamental de la actuación legislativa que es, más allá del diseño de la norma concreta, el perfilar su razón de ser, la **ratio legis** de los antiguos, que se queda atrás de la norma, en la semipenumbra pero que será visible cuando se requiera su auxilio, su apoyo para inspirar una norma nueva.

Entre el principio así expresado y la labor del juez ante la laguna se establece una relación de dependencia que sin olvidar totalmente el origen histórico permitirá diseñar un mandato semejante y, al mismo tiempo, nuevo ya que el derecho progresa y no puede estancarse en una concepción de matices antiguos. El juez se inspira en el principio pero lo convierte en norma con su visión personal y actual de las cosas.

¿Cuáles serían, en definitiva, las características principales de los principios?

En primer lugar -y ésta es una idea personal de la que me declaro plenamente responsable- se quedan en un segundo plano, detrás de las normas.

En segundo término, no deben expresarse de una manera concreta aunque en México, con muy discutible técnica legislativa, lo hayamos hecho así, como puede verse, en materia procesal laboral de los principios expresados en el Artículo 685 de la LFT. El efecto de violar esa regla es obvio: el principio deja de ser principio y se convierte en norma y, a lo mejor, con mucha menor eficacia.

En tercer término los principios tienen que tener una absoluta pretensión de validez. No valen los principios a medias; no valen los principios con excepciones. Tiene que tratarse de una idea de tal importancia, de tal valor que no pueda ser fácilmente modificada por un principio posterior, por un principio distinto o por otra parte de los principios generales del derecho.

La regla de no contradicción entre las normas o entre los principios y las normas es una idea fundamental para todo sistema jurídico. Estos deben estar presididos por una coordinación, un sentido común, algo que los haga participar de las mismas ideas, compartiendo filosofías e ideologías esas que, afortunadamente, aún no desaparecen.

Insisto. Los principios no pueden contradecirse. No podemos concebir, por ejemplo, un derecho del trabajo, por definición tutelar de los trabajadores en el que se entreverán, como hoy por cierto se pretende, principios en defensa de las empresas.

Tiene que haber congruencia, tiene que haber armonía porque, en definitiva, deben responder los principios a la unidad fundamental del sistema jurídico. Su eficacia se advierte en que sirven para llenar las lagunas, para colmar las deficiencias de la ley. De haber contradicciones ello no sería posible.

Pero, queridos amigos, bajemos del cielo de los conceptos jurídicos por la escalera de la cuestión práctica en que los norteamericanos, académicos y profesionales, son de una eficacia admirable. Aparece, aquí, de nuevo, un profesor español, Eugenio Pérez Botija, el maestro de la gran generación de profesores españoles de derecho del trabajo. El nos habla de los principios políticos y los principios jurídicos.

Nosotros, los iberoamericanos, que somos tan propicios a la retórica, nos inclinamos mucho más por los principios políticos que por los principios jurídicos. Porque los políticos dan una idea de propaganda y, más que eficaces, son declarativos. Los jurídicos son un poquito más serios.

Cuando decimos que la LFT recoge el principio de que el trabajo es un derecho y un deber social al mismo tiempo, a lo que el Profesor Morris se refería ayer recordando antecedentes que reaparecerían en el Tratado de Versalles, en realidad estamos haciendo retórica. Porque hablar de derecho al trabajo en un mundo en que lo único real es el desempleo y mantener vigentes esas normas y no haber mandado esa regla de la ley al basurero de la historia para que no nos dé vergüenza, entonces me parece que es una pura retórica, un principio político de los que menciona Pérez Botija.

A los principios jurídicos, que también los hay, el profesor Américo Pla les da la mayor importancia. Son los que mencionan las prestaciones, los que instrumentan técnicamente el derecho del trabajo los que ponen en juego los mecanismos de que se valen el legislador y el juez para resolver, con los pies en el suelo, bien plantados, los problemas de la aplicación de la Ley.

Vale la pena atender a alguna clasificación de esos principios, lo que nos hará más fáciles las cosas. Viajaremos, tal vez, entre la retórica y lo práctico, entre lo ideal y lo simplemente conveniente. Un tránsito que recoge al mismo tiempo concepciones doctrinales, de las que el buen jurista no puede sustraerse, pero también la visión práctica de las cosas. ¿Cuáles serían estos principios en el contexto general del Derecho del Trabajo en México?

## VI. CLASIFICACION DE LOS PRINCIPIOS

Sin ánimo de agotarlos, podríamos elegir y mencionar unos cuantos.

### A. El derecho y el deber de trabajar

Hablemos en primer lugar del trabajo como un derecho y como un deber sociales, que se manifiesta de muchas maneras en el texto original del Artículo 123 Constitucional y cuya fracción XXII, la más importante para Mario de la Cueva, criterio que comparto, significa el reconocimiento a la estabilidad en el empleo.

Más o menos dice la fracción XXII que cuando un trabajador hubiere sido despedido sin causa justificada, o por haber ingresado a un sindicato o por haber tomado parte en una huelga lícita, tendrá derecho a optar entre la reinstalación en el empleo o la indemnización consistente en el pago de tres meses de salarios. En el primer caso, esto es, de exigirse la reinstalación, este podrá hacerse efectiva inclusive en contra de la voluntad del patrón, del empleador.

La regla citada no tenía excepciones en el texto original. En realidad constituía uno de esos principios maravillosos y utópicos que cuando entran en contacto con la realidad, tropiezan con mil dificultades. Es entonces cuando el sistema jurídico tiene que buscar salidas para que aquéllo, que es un ideal, pueda tener una aplicación práctica aunque sea indirecta.

En México ese principio de estabilidad en el empleo ha navegado con muy mala suerte porque en 1941 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dictó la ejecutoria Oscar Cué, en la que se dijo que la reinstalación obligatoria implicaba una obligación de hacer para el empleador y como de acuerdo a la doctrina jurídica las obligaciones de hacer son de imposible cumplimiento forzoso, era preciso substituir la reinstalación por el pago de daños y perjuicios. Con ese motivo el maravilloso derecho constitucional del que De La Cueva se expresaba con tanto amor, se convirtió, simplemente, en una alternativa para que el patrón indemnizara al trabajador y no lo volviera a recibir. Aunque lo cierto es que la reinstalación en el empleo no es obligación de hacer sino, fundamentalmente, de dar: salario, herramientas, materias primas, trabajo, etc.

En 1962 se modificó, como tantas veces se ha modificado, nuestra Constitución. ¡Perdonen aquí una digresión!, pero no puedo menos que recordar lo que nos decía, hace ya muchos años, en 1945, el maestro Don Antonio Martínez Baez (estudiaba yo entonces el tercer año de la carrera), en el sentido de que la Constitución mexicana es la única que se vende con

hojas sustituibles. A estas fechas no ha sufrido menos de cuatrocientas enmiendas y catorce de ellas, por lo menos, le han tocado al Artículo 123.

Regreso al tema: esa estabilidad en el empleo reapareció en alguna medida pero ya con algunas excepciones a las que se acaba de referir el Doctor Dávalos. Eso convirtió a la estabilidad en un buen deseo pero ya no en una realidad. Debo decir a ustedes y aclaro que lo hago en mi condición de litigante, no de académico y al litigio dedico ejercicio continuo ante los tribunales de trabajo, que los trabajadores mexicanos prefieren no ser reinstalados. A ningún trabajador le hace gracia tener que regresar a una empresa donde fue despedido.

Si en este momento el legislador mexicano, del que se dice que no quiere reformar a la LFT -y yo digo que la debe reformar- sustituyera la reinstalación obligatoria por la indemnización de tres meses de salario, veinte días de salario por cada año de servicios prestados y las demás prestaciones, tendría el apoyo entusiasmado del noventa y nueve por ciento de los trabajadores que saldrían a la calle para manifestar su alegría.

Es obvio que serían excepción los trabajadores amparados por convenios colectivos con beneficios jubilatorios. En ese caso el volver al empleo implica derechos adicionales.

Me llamaba la atención ayer la discusión entre ustedes mismos a propósito del trabajador que participa en una huelga legítima y que puede ser despedido sin problema, salvo que la huelga fuera imputable al patrón, al empleador. Alguien planteaba la alternativa de una reinstalación obligatoria propiciada por la Junta de Relaciones Laborales en los casos de huelgas imputables al patrón. ¿Sería eso viable en los Estados Unidos?.

Lo cierto es que el tema de la estabilidad es fundamental, pero no hay que dejarse engañar por las apariencias.

Miren ustedes: En la Constitución peruana de 1979, promulgada por el General Morales Bermúdez se estableció una regla de absoluta estabilidad en el empleo. Siendo Presidente el inolvidable Alán García, se dictaron leyes que confirmaron esa estabilidad en términos casi absolutos. Si no recuerdo mal el único requisito era una antigüedad de tres meses. Sin embargo, tres meses después Alán García dictó los famosos decretos PRO HEM, de inestabilidad absoluta y todo aquellos se derrumbó estrepitosamente. La economía se impuso una vez más al derecho.

El de estabilidad en el empleo es en estos momentos un principio utópico y que hay que tener el valor de reconocer que es indispensable cambiarlo.

## **B. Las condiciones mínimas de prestación del trabajo**

El Artículo 3o. de nuestra LFT dispone en su primer párrafo que el trabajo debe prestarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel decoroso para el trabajador y su familia.

Ese es uno de los principios fundamentales que implican, sobre todo, una responsabilidad colectiva, una responsabilidad estatal, una responsabilidad social y que debemos mantener por encima de todo. Sin embargo, estamos conscientes de que, precisamente, es el principio que menos se respeta en este momento, no digo sólo respecto de nuestra economía precaria sino de todas las economías del mundo. Y ello se debe a que es un derecho económico cuya eficacia depende de muchos factores y que cuando aterriza en el derecho del trabajo, lamentablemente no encuentra el ambiente adecuado.

Hoy se dice que no basta que el salario sea suficiente para el trabajador y su familia sino que es necesario que sea productivo. Reconozco que el empresario mexicano tiene toda la razón del mundo para plantear la exigencia de que el salario se pague por trabajo hecho, por horas cumplidas y que su medida no sea, solamente, el conjunto de necesidades del trabajador. Pero también creo que sobre este principio tendremos que trabajar intensamente. Si alguna vez llega la oportunidad de que se cambie la LFT, indudablemente que tendrá que reconocer que los dos sectores tienen razón. El trabajador no puede ir al trabajo si no tiene satisfechas, mínimamente, sus necesidades personales y familiares. El empresario tendrá que pagar mejor al trabajador productivo, pero podrá exigirle que lo sea. La solución no es sencilla.

Es claro que la productividad, en todo caso, tendrá que estar fundada en un esfuerzo de capacitación y de tecnología por parte del empresario que, además de dar al trabajador lo necesario, lo incite a producir eficazmente con una productividad de doble filo: más y mejor producción y más barata, de un lado. Del otro, un trabajo más cómodo, de menor riesgo y mejor pagado. Nada fácil de alcanzar.

### **C. A trabajo igual, salario igual**

Entre nuestras antiguas utopías, sueños muy poco realizables, aún juega el famoso principio de que a trabajo igual debe corresponder salario igual.

Cuando me acerqué por primera vez al derecho del trabajo, hace muchos años, creí que ese principio era una verdad absoluta. Lo cierto, en México y en el resto del mundo, es que es una maravillosa mentira, una de esas declaraciones políticas que menciona Pérez Botija y que está totalmente alejada de la realidad.

Hoy, por el camino de la productividad, se están individualizando las condiciones de trabajo, se está planteando algo que en el fondo a mí no me parece mal: salario desigual para actividad igual en función de la productividad. Pero ¡mucho cuidado! No vayamos a incurrir en subjetivismos, en apreciaciones no fundadas, en que todo lo puede la imaginación del patrón o de su representante para premiar productividades que no existen aunque si puedan existir otros atributos muy personales no siempre relacionados con el trabajo.

#### **D. La naturaleza de orden público de las normas de trabajo**

Otro principio importante para nosotros es el relativo a que las normas de trabajo, las reglas laborales, son de orden público y que, consecuentemente, tienen todas las características del orden público, por lo que los derechos que otorgan son irrenunciables por los trabajadores.

Sin embargo, todos estamos conscientes de que el estado de necesidad de los trabajadores los hace renunciar, si es preciso, a lo elemental con tal de conseguir lo indispensable. Eso explica el principio de irrenunciabilidad que se acompaña, necesariamente, del de nulidad de las renunciaciones.

Es, sin duda, un principio fundamental, de esencia. Pero a veces, en aras de cosas tan importantes como la conciliación, el principio se pierde un poco porque la conciliación es sacrificio mutuo de intereses y necesariamente implica renunciaciones.

Este es un tema de referencia frecuente pero insistimos en vivir con la conciliación y con el principio de irrenunciabilidad. Contradictorios, falsos, a veces, pero siempre necesarios.

#### **E. Preferencia de trabajadores mexicanos sobre los extranjeros. Política de empleo.**

Una antigua tradición de protección al empleo nacional ha generado disposiciones que o prohíben el acceso de extranjeros a las plantas productivas o limitan su número. Puede modularse también a través de un principio de preferencia que en México es regla común en favor de los mexicanos.

En nuestro futuro Tratado de Libre Comercio (TLC) no se ha superado esa vieja tesis. Sí, en cambio, en la Comunidad Europea (CE) en la que la Carta de Deberes y Derechos de los Trabajadores, aprobada, casi, en 1989 en Estrasburgo, consagra el derecho de libre tránsito. Si alguna vez imitamos la fórmula europea entre los tres suscriptores del TLC, la consecuencia directa será la abrogación del principio de preferencia. Será, sin duda, una ocasión afortunada.

México es propicio para la discriminación, inclusive de sus propios nacionales. La Constitución está plagada de exigencias de que ciertos puestos sean ocupados, inclusive, por mexicanos por nacimiento y en el Artículo 82 exige que también lo sean los padres del presidente de la República. Pero es algo que, tal vez, estemos en el camino de cambiar.

#### **F. La concepción económica de la empresa**

El tema de la empresa se puso de moda en los años sesenta. Recuerdo un espléndido III Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en el que el tema de la empresa fue desarrollado en la ponencia de Manuel Alonso García, un jurista fino, abogado de polendas, que hoy, lamentablemente, ya no está con nosotros.

Es un tema fundamental porque en el enfrentamiento entre los derechos individuales y los sociales, un eficaz instrumento de defensa de los primeros se encuentra, sin duda alguna, en la idea de la responsabilidad limitada. La práctica capitalista, nacional e internacional, inventa sociedades con mucho en común pero con personalidad jurídica diferente con el ánimo de que cada una corra su propia suerte y no se contaminen entre sí, ni en deudas ni en condiciones de trabajo. El principio de la autonomía civil o mercantil juega estrechamente vinculado al de la responsabilidad limitada.

El derecho de trabajo, por el contrario, se inclina más por la concepción unitaria de la empresa, a partir de su estructura económica. La empresa lo es más allá de que se forme o no con uno o varios patrimonios jurídicamente independientes pero económicamente vinculados.

El principio de la economicidad de la empresa aparece claramente diseñado en México con la LFT de 1970 cuyo Artículo 16 la califica de "unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios", concepto que no se vincula, por cierto a una idea de lucro. Pero, además, la Ley mexicana se acerca por otras vías a la misma solución cuando en sus Artículos 13, 14 y 15 fija situaciones de responsabilidad solidaria entre los intermediarios y los beneficiarios de los servicios, si una empresa sirve de manera principal o exclusiva a otra. Ello se traduce, si la empresa que sirve no tiene bienes propios suficientes para atender sus responsabilidades laborales, en un doble efecto: la equiparación de las condiciones de trabajo de los trabajadores de ambas empresas y la responsabilidad solidaria de la empresa principal con los trabajadores de la otra.

El principio de la condición económica de la empresa laboral constituye, sin la menor duda, uno de los avances más significativos del mundo jurídico laboral. No es de extrañar que en esta época de retrocesos, gran parte de las medidas neoliberales se dirijan a rescatar el principio de la responsabilidad limitada.

#### **G. In dubio, pro operario**

Tratemos, casi para concluir del más conocido de los principios del derecho del trabajo: en caso de duda sobre la interpretación de las normas de trabajo, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador, tal como lo dispone el Artículo 18 LFT.

Cuando lo leí por primera vez, me emocioné. Permítanme hacerlo de nuevo: "En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos segundo y tercero. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador".

El problema aquí es que cuando se plantea ante un tribunal, normalmente una Junta de Conciliación y Arbitraje o un Tribunal Federal de Amparo el tema de la duda, la respuesta puede ser que no hay duda alguna. No habiendo duda no tiene porque haber pro-operario.



Todo deriva de la concepción, tan subjetiva, de la duda. Y como dudar podría implicar para algunos el reconocimiento de cierta incapacidad, los funcionarios menores y los jueces mayores se declaran previamente seguros de lo que hacen. Con ello el principio no sirve para mucho o, mejor dicho no sirve para nada.

## **H. Los principios generales del derecho procesal**

A riesgo de invadir un poco el tema de mi querido amigo y colega Adolfo Tena Morelos quiero recordar algo, en lo elemental, de los principios procesales.

En 1980 se hizo la reforma procesal de nuestra legislación laboral. Era, ciertamente, una asignatura pendiente ya que en la LFT 1970 las reformas procesales fueron mínimas.

En ocasión de un Congreso Laboral celebrado aquí por aquellas fechas, Mozart Victor Russomano, el gran maestro brasileño, dijo que con esa reforma México había recuperado el camino de la justicia social.

Yo fui crítico desalmado de esa reforma y, sobre todo, del primero de sus artículos, el 685 que es válido leer de nuevo: "El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso. Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el Artículo 873 de esta Ley".

Son principios interesantes, pero dudosa su absoluta pretensión de validez. Pero, sobre todo, por obra y gracia de un legislador tal vez impudente, han dejado su discreción oculta para convertirse en aparatosas reglas de conducta, visibles y palpables. Con ello, ciertamente, pierden su condición de principios y se transforman en normas precarias.

No quisiera entrar en el detalle que permitiría poner en duda el absolutismo de esos supuestos principios y, como consecuencia, su absoluto relativismo. Pero es que las audiencias no son siempre públicas, ni el procedimiento suele ser sencillo, ni la justicia está tan libre de costos (tal vez, sí, de costas, en el sentido de honorarios forzosos para los litigantes) ni el procedimiento es predominantemente oral ya que no puede existir sin una transcripción escrita, más o menos fiel de lo que se dice y sí es cierto, en cambio, que debe iniciarse sólo a instancia de parte.

Habría mucho más que hablar a propósito de los principios generales del derecho del trabajo pero me temo que Adolfo Tena Morelos, con toda la razón, protestaría enérgicamente por indebida invasión de tema. Sólo para terminar, algo más: los principios sirven en los campos de batalla, en los tribunales, en pleno litigio. Es allí donde deben jugar su importan-  
tí-

simo papel de integradores de las lagunas. Pero intente usted, como abogado de pleitos, invocar un principio y que se lo apliquen. Al menos en México, no lo conseguimos nunca. Las juntas de conciliación y sus revisores, los jueces de amparo, le tienen demasiado respeto -o miedo- a la invocación de principios. Su desconfianza natural frente a la condición fantasmagórica de los principios los hace irrelevantes.

Es, ciertamente, una lástima.

- **RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO**
  - **CONDICIONES DE TRABAJO**
- **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES**
  - **TRABAJO DE LAS MUJERES**
  - **TRABAJO DE LOS MENORES**

**Ponente:**

**LIC. FRANCISCO BREÑA GARDUÑO**

**Excatedrático de Derecho del Trabajo**

**Universidad Iberoamericana**

**Presidente Honorario Vitalicio de la Asociación**

**Nacional de Abogados**

**Presidente de la Comisión de Análisis del Consejo**

**Coordinador Empresarial**

**Director General, Bufete "Breña Asociados, S.C."**

Muchas gracias señor Subsecretario, en primer lugar quisiera decir a todos: ¡muy buenos días! soy miembro de la Barra Americana de Abogados y he sido miembro de la Sección de Derecho Laboral. Nunca he visto que haya interés en las leyes laborales mexicanas; ha habido más interés en las leyes de inversión, transferencia de tecnología y otros temas, por eso es que estoy sorprendido e impresionado; espero que no los decepcione.

En segundo término yo diría; no me siento preocupado, pero sí abrumado por la enorme responsabilidad de desarrollar este tema que da de comer a casi al 80% de los abogados de este país. Se estima que una parte de los 9 millones de trabajadores de este país no están sindicalizados y por tanto se rigen exclusivamente por sus relaciones individuales de trabajo y por sus condiciones generales de trabajo, previstas en la Ley, o convenidas con sus patrones en forma individual y lo que es más aún, los que están sindicalizados tienen que tener dicha protección mínima e inclusive estar protegidos, como vamos a ver, contra abusos autoritarios de los líderes sindicales. También debo decir que es muy importante este tema, porque podría decir desde el punto de vista numérico, está desproporcionado a mi capacidad y a mi tiempo, ya que corresponde al 17% de todos los Artículos que tiene la Ley Federal del Trabajo. Aproximadamente yo tengo que hacer un resumen ante ustedes de lo que me parece más importante de 150 Artículos de un total de 1010 Artículos de la Ley del Trabajo; eso sin contar que es obligación de todo abogado no estar de acuerdo con su colega y que voy a decir una serie

de afirmaciones que estoy seguro que no van a ser compartidas por algunos de los aquí asistentes. Bien, voy a tocar lo que creo que es más importante y voy a entrar en cosas que ojalá ustedes vean que sí son prácticas e importantes.

Existe una relación del trabajo cuando una persona se obliga a prestar o de hecho presta a otra un trabajo subordinado mediante el pago de un salario. La característica que diferencia la aplicación de la Ley del Trabajo o no, nace si quien trabaja tiene o no el deber de obedecer a quien le paga el servicio. Otra manera de identificar es si quien paga por el trabajo puede dar órdenes al que trabaja.

La edad mínima de trabajo es de 16 años y otro requisito es haber terminado la educación primaria obligatoria que es 6 años. La Ley permite excepcionalmente que la autoridad laboral apruebe el trabajo para menores de 16 años y mayores de 14 años.

Por lo que se hace a la relación de trabajo la regla general es que toda relación de trabajo también es por tiempo indefinido. La Ley establece que la relación de trabajo también puede ser determinada o ser temporal o también puede ser por una obra determinada, o sea para hacer un trabajo específico que lógicamente tiene una duración determinada de tiempo. Sin embargo, un contrato de trabajo para tiempo determinado o para hora determinada es muy difícil de poder justificarlo dada la protección que ofrece la Ley de Trabajo a los trabajadores.

La relación de trabajo se puede suspender sólo por una enfermedad contagiosa del trabajador, por una incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no sea un riesgo de trabajo, o sea un riesgo profesional; por la prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria; por el arresto del trabajador; por el servicio militar o por el cumplimiento de cualquier cargo de elección popular o por falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos para la prestación del servicio cuando la falta sea imputable al trabajador.

Un caso muy actual es el del SIDA que no es una enfermedad contagiosa en un centro de trabajo honesto, y por tanto crea un problema humano ilegal muy serio. El patrón no está obligado a pagar el salario del trabajador mientras dure la causa de la suspensión; pero tiene que conservar el puesto disponible para cuando el trabajador regrese.

Ahora veamos un poco de la modificación de las condiciones de trabajo. La Ley tiene en primer lugar una serie de protecciones para que no se cumplan ciertos mínimos o ciertas ventajas o prestaciones que tiene el trabajador, bien por costumbre del centro de trabajo, bien porque así lo convino. La Ley prevé de que todos los convenios que impliquen renuncia de derechos adquiridos son nulos. Pero por si fuera poco, también exige el requisito de que si un patrón y un sindicato quieren hacer un convenio no debe afectar derechos individuales de trabajadores, además sólo puede afectar prestaciones futuras. También exige que se ratifique ante la Junta por todos y cada uno de los trabajadores y que la Junta examine que el convenio no viola ningún derecho antes de aprobarlo. Ha ocurrido que a pesar de cumplir todo ese calvario de requisitos se invoca la nulidad del convenio y ocurre que como la Suprema Corte y el Poder Judicial Federal aplica el principio muy válido de que en el caso de duda se debe resolver a

favor del trabajador, y pues se concede el amparo y entonces ese convenio que fue aprobado se declara nulo y tiene uno que encontrarse con una situación de contingencia laboral grandísima y de salarios caídos a veces equivalen a 2 y 6 años.

La terminación de la relación de trabajo puede ocurrir de 4 maneras: por incumplimiento de una de las dos partes; por terminación voluntaria; porque la naturaleza temporal si el trabajo así lo exige y; por caso fortuito o fuerza mayor, incluyendo la muerte del trabajador.

Si el trabajador es despedido y el patrón no le da cierto aviso de despido invocando la conducta y causa del despido o si no prueba satisfactoriamente el despido, es opción del trabajador o ser reinstalado o ser indemnizado y que se le paguen los salarios mientras dure el juicio. El juicio dura entre 8 y 24 meses fácilmente. La indemnización consiste en el pago de 3 meses más 20 días por cada año de servicio. Para hacer este cálculo hay que computar no sólo el salario.

El trabajador tiene derecho a rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para sí y recibiendo indemnización del patrón en ciertos casos señalados por la Ley, siendo los más comunes falta de probidad, de honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratos en contra del trabajador o de su cónyuge, de los padres e hijos o cuando no se le pague el salario en la fecha o lugar convenido o acostumbrado, o cuando el patrón comprometa al trabajador con su imprudencia o descuido inexcusable. El patrón también debe pagar prima de antigüedad. Otra forma de extinguirse la relación de trabajo es el mutuo consentimiento. En este caso no hay que pagar indemnización.

Cuando el trabajo termina por una incapacidad física o mental del trabajador, hay que pagar 12 días de salario por año de servicios prestados. Este pago se llama pago de la prima de antigüedad y tiene un límite o tope que consiste en calcular dicho salario sobre un máximo de 2 veces el salario mínimo.

El incumplimiento de la relación de trabajo por parte del trabajador no permite exigirle ninguna responsabilidad civil adicional a su cargo, sino tan sólo despedirlo.

En teoría se puede exigir la responsabilidad civil si incumple con alguna relación; pero en la práctica hay tanta protección a los trabajadores por ser parte débil tanto en los tribunales laborales como en los civiles, que yo no he visto ningún caso en que se demande o exija dicha responsabilidad y mucho menos un caso en que se le condene al trabajador a un pago o indemnización.

Por lo que hace a condiciones de trabajo, nuestra legislación prevé que la jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo. No se requiere que esté trabajando sino simple y sencillamente que esté disponible para trabajar.

La jornada está dividida en ordinaria, de emergencia y extraordinaria. La ordinaria puede ser diurna, nocturna o mixta. La diurna se da cuando se presta el trabajo entre las 6:00 y las 20:00 horas, la jornada nocturna es la que se da entre las 20:00 y las 6:00 horas del día siguiente; y la jornada mixta se da cuando hay 3 1/2 horas más nocturnas. El salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. La Ley establece que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, para proveer la educación obligatoria a los hijos.

Los salarios mínimos en México pueden ser generales o profesionales. El salario mínimo general se paga a cualquier trabajador no calificado. Los salarios mínimos profesionales se pagan en algunos oficios y especialidades calificadas. Los salarios profesionales por regla general son de 20% a 40% más altos que los mínimos generales.

Es delito no pagar el salario mínimo; no se pueden hacer descuentos a los salarios mínimos, ni a los salarios en general, sino de forma excepcional y por cuantías muy limitadas.

Los salarios mínimos se fijan por zona geográfica del país y el país está dividido por tres zonas geográficas en total. Eso quiere decir que hay tres salarios mínimos en el país. Actualmente el salario mínimo es un salario de referencia pues casi nadie lo percibe y no aceptan trabajar a cambio de un salario mínimo.

La participación de los trabajadores en las utilidades en las empresas. Las empresas tienen obligación de repartir un 10% de sus utilidades entre todos los trabajadores que les prestan sus servicios. Dicho 10% se calcula sobre la base que se utiliza para pagar impuestos fiscales de las empresas. Dicha base fundamentalmente es ingreso menos gastos, de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La cantidad que reciben los trabajadores por este concepto cuando las situación económica del país y de las empresas es razonable, fluctúa entre una semana y 2 meses de salario según la rentabilidad de la empresa.

Existe una directriz en la Ley de que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Por lo que hace a derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones la Ley tiene un capítulo referido a éstas independientemente de otras obligaciones que se encuentran en otros capítulos de la Ley. Conforme a este capítulo podemos decir que las obligaciones fundamentales del patrón son pagar el salario y las de los trabajadores prestar el servicio. Existen también ciertas prohibiciones.

Las obligaciones de los patrones se pueden clasificar en 9 tipos: unas son sanitarias y de seguridad en el trabajo, otras son económicas como es la de pagar los salarios y hacer ciertas deducciones económicas, otras son dar un trato justo y humanitario y así sucesivamente.

Las prohibiciones protegen ciertas garantías o derechos individuales sobre igualdad, libertad de disposición de salario, libertad de asociación, libertad política y religiosa, seguridad y tranquilidad de los trabajadores.

Por lo que hace a los trabajadores las obligaciones principales son de obediencia, según ya vimos, y otras como las de higiene y seguridad, de eficiencia, de lealtad y algunas de orden y trabajo. Las prohibiciones se refieren a seguridad, disciplina y a honradez.

Otro capítulo importante se refiere a la obligación de los patrones de dar capacitación y adiestramiento a los trabajadores dentro o fuera de la jornada de trabajo según se convenga con éstos. La capacitación tiene por finalidad elevar el nivel de vida y productividad de los trabajadores conforme a ciertos planes que se negocian entre el patrón y el sindicato y que sean aprobados por la STPS.

Es obligatorio en los contratos colectivos y en los individuales de trabajo incluir una cláusula relativa a la obligación de capacitación y adiestramiento y poner los procedimientos que va a seguir el patrón para este fin.

La STPS es muy enérgica en multar a los patrones que no cumplen con esta obligación y también los propios sindicatos y trabajadores pueden demandar ante la autoridad laboral el cumplimiento de esta obligación.

Para proteger más el principio de una duración estable en el empleo, la Ley tiene un derecho de ascenso preferencial y de antigüedad a favor del trabajador y a cargo del patrón. El patrón debe preferir en igualdad de circunstancias a los mexicanos respecto de quienes no lo son; a quienes hayan trabajado previamente en forma satisfactoria y a quienes tengan una carga de familia y finalmente a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.

La Ley prevé que si existe un contrato colectivo y se establece la forma en que se desean cubrir los puestos de nueva creación o las vacantes que ocurran, hay que regirse por el contrato.

Si el patrón incumple alguna de estas obligaciones, la Ley faculta a los trabajadores a demandar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje el que se le otorgue el puesto que le corresponde, en caso de vacante o ascenso, o se le indemnice como si fuera un despido injustificado con 3 meses y salarios caídos por todo el tiempo que dure el juicio. Además la Ley establece que cuando el trabajador tiene más de 20 años de antigüedad el patrón no puede despedirlo sino por una causa particularmente grave. Existe la excepción de que si el trabajador repite una falta no grave que es causa legal de rescisión se le puede despedir aún cuando tenga más de 20 años.

Por último, la Ley establece que los trabajadores también tienen derecho a una prima de antigüedad que consiste en el pago de 12 días de salario por cada año de servicio sin exceder 2 veces el salario mínimo legal. Esta prima se debe pagar a los trabajadores que se retiren

voluntariamente una vez que tengan 15 años de antigüedad y a cualquier trabajador que sea despedido o muera sin importar los años de antigüedad.

Este pago es independiente de otras prestaciones como las pensiones de retiro que da el Seguro Social o las que da la propia empresa en su plan de pensiones.

Finalmente, la Ley establece que las invenciones realizadas por los trabajadores le dan derecho a que su nombre figure como autor de la invención y que el trabajador inventor tiene derecho además del salario a una compensación complementaria si la empresa utiliza la invención. Esta compensación es independiente del salario del trabajador inclusive aunque éste se dedique a trabajos de investigación en la empresa.

Para terminar trataremos el tema del trabajo de las mujeres y de los menores. La Ley recoge el principio de la igualdad de derechos de la mujer frente al hombre y la protege para que no realice ciertos trabajos nocturnos industriales, ni labores insalubres ni en general cualquier trabajo que ponga en peligro la salud en estado de embarazo o de lactancia, inclusive la Ley obliga a dar sillas o asientos a las mujeres. La Ley define cuáles son las labores peligrosas e insalubres. En el caso de embarazo tiene un descanso de 2 meses antes del parto y 2 meses después del parto con goce de salario íntegro. Además el Seguro Social les otorga algunas prestaciones. Es de advertirse que en la práctica y estadísticamente las mujeres reciben salarios ligeramente inferiores al de los hombres. Esto es en México y en cualquier otro país.

Obviamente las mujeres trabajadoras pueden reclamar ante la Junta de Conciliación y ante las autoridades laborales, y estas son bastante enérgicas en hacer cumplir las obligaciones a cargo de los patrones.

La edad mínima para trabajar es de 16 años por regla general. En forma excepcional, los mayores de 14 y menores de 16 años pueden trabajar si lo autoriza la inspección del trabajo. Los menores de 16 años no pueden prestar sus servicios en labores inconvenientes o peligrosas.

Los menores de 16 años no pueden trabajar más de 6 horas diarias ni tampoco pueden trabajar tiempo extra, ni los domingos ni los días de descanso obligatorio y si se viola esta norma, se les debe pagar el 200%. Los menores de 16 años tiene derecho a 18 días de vacaciones anuales y además el patrón les debe dar un horario que les permita ir a la escuela.

En la práctica todo esto hace que a los patrones no les resulte costoso emplear menores, ya que los salarios y prestaciones son más altos que si tuvieran 18 años cumplidos y además, con los de 18 años no tienen las restricciones que existen para los menores de 16 años. Las empresas serias no utilizan a los menores por regla general simple y sencillamente porque no les conviene.

En cuestión de menores les debo decir a ustedes que no conviene en México, al empresario de sentido común, contratar a menores porque anualmente entran al mercado de trabajo un millón de jóvenes de 18 años o más, y en cambio un menor sólo puede trabajar seis



horas, no pueden prestar sus servicios en labores inconvenientes o peligrosas, no pueden trabajar los domingos, hay que darles 200% por horas extraordinarias, hay que darles 18 días de vacaciones anuales. En México no se utiliza el trabajo de menores, esa es pura propaganda de ciertas personas interesadas en provocar un temor de que México hace una competencia desleal utilizando el trabajo de menores; no desconozco que hay menores vendedores ambulantes sin patrón, que por propia iniciativa o por indicación de sus padres venden por las calles chicles o periódicos; pero en una empresa no hay menores hasta donde yo veo ni en las pequeñas ni en las medianas.

Muchas gracias.



# **TRABAJOS ESPECIALES**

**Ponente:**  
**DR. HUGO ITALO MORALES**

**Profesor de Seguridad Social y de Derecho Procesal  
del Trabajo de la División de Estudios Superiores  
Director del Seminario de Derecho del Trabajo  
y Seguridad Social  
Facultad de Derecho  
Universidad Nacional Autónoma de México**

Agradezco la oportunidad que se me brinda en esta ocasión para aportar un tema tan modesto que precisamente recibe esa denominación. En un título especial de la legislación laboral (trabajos especiales) se ha considerado la necesidad de clasificar a una serie de categorías de trabajadores que por la naturaleza propia de sus funciones, se les tiene que regular entre otros, su jornada, su salario, sus descansos y sobre todo la vigencia de sus contratos en forma distinta a la ordinaria.

Representa un verdadero problema para cualquier legislador otorgar un trato específico a ciertas categorías de trabajadores cuidando, a la vez, que no se violen los principios genéricos que toda normatividad debe tener; es decir, cuando el legislador se encuentra ante la necesidad de establecer condiciones generales de trabajo para toda clase de actividades, dicta reglas en materia de horario, jornada, salario, tiempo de los contratos, vacaciones, etc., pero a medida que evoluciona el mundo tecnológico y el económico, van apareciendo nuevas funciones en la industria, en el comercio y en la agricultura.

En el caso de México existen 16 casos, realmente son 15, pero la Ley señala 16, donde se establecen reglamentaciones especiales para ciertas labores; he encontrado en algunas legislaciones sudamericanas que el trato a los especiales es tan confuso, tan problemático que en muchas ocasiones prácticamente múltiples servicios se encuentran al margen de la Ley Laboral; por ese motivo se ha intentado hacer el menor número de clasificaciones que vengan a representar una excepción en los trabajos especiales, o sea, aplicar los principios generales, en el entendido de que en los trabajos especiales se les otorgará ciertas características que no violen el principio general, para que pueda regular correctamente el trabajo que se va a desarrollar.

Si hiciéramos una larga lista de las ocupaciones podríamos recordar enunciativamente las siguientes: Los trabajadores de confianza; de los buques; las tripulaciones aeronáuticas; de ferrocarriles; de autotransporte; los trabajadores en zonas federales de estiba y desestiba; del

campo; agentes de comercio; deportistas profesionales; actores; músicos; trabajadores a domicilio; domésticos; en hoteles, restaurantes y bares; en la industria familiar; médicos residentes y trabajadores de universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley; de la simple lectura nos percatamos que son demasiadas reglamentaciones, porque cada una de ellas involucra a varias categorías de trabajadores.

Un ejemplo concreto sería cuando nuestro legislador habla de los actores y los músicos, bajo este concepto podríamos involucrar una multiplicidad de actividades artísticas, y sin embargo, no obstante que pensamos que son muchas, todavía hay numerosas categorías de trabajadores que reclaman un trato especial, un trato distinto; ese es precisamente uno de los retos que tiene el legislador mexicano: o dicta reglas generales para englobar a todas las categorías de trabajadores o acepta normas específicas para ciertos trabajadores, con el temor indiscutible de que se van multiplicando día con día.

Otro ejemplo, no incluido dentro de nuestra Ley, son aquellos trabajos que exigen formar parte de la normatividad y contar con un trato especial. Podemos pensar en la policía, en los bomberos, en los trabajadores bancarios, en los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados, y de ponernos a hacer una lista minuciosa con toda seguridad que pasarían de cientos; luego entonces, las categorías que tiene la Ley definitivamente no se agotan, aún de llegar a concluir correríamos el riesgo de que al día siguiente surgiera una o varias categorías nuevas.

Por ese motivo se trata con mucha delicadeza la forma como clasificamos a un trabajador dentro de los trabajos especiales, teniendo la seguridad de que no quedan agotados, ¿qué es entonces lo que el mundo económico, lo que el mundo de trabajo, lo que la realidad nos impone en nuestro medio laboral mexicano?.

La realidad es que todas las condiciones que no están incluidas por nuestra legislación, generalmente se encuentran muy bien detalladas, muy bien tratadas a través de la contratación colectiva. La contratación colectiva en muchos casos nos resuelve todos estos problemas que no son posibles de explicar con una legislación que pretende ser lo más genérica posible; hay una serie de categorías que con toda seguridad en algunos otros países serían desconcertantes, no nos podríamos explicar ni por qué tienen un trato especial si en otros países ni siquiera tienen la calidad de trabajadores, puesto que se reglamentan por la legislación civil o por la mercantil.

Sin embargo a partir de la Ley de 1970, se considera que toda prestación personal de servicio y subordinada debe encontrarse regulada por la Ley Federal del Trabajo, salvo las excepciones y en esas excepciones corresponde al patrón demostrarlo o que el trabajo no es personal, o que no es subordinado o que no es remunerado. La primera categoría que enunciamos fue la categoría trabajador de confianza, ¿quién es el trabajador de confianza?; es uno de los problemas más graves de la legislación mexicana, otorgarle al trabajador ordinario un calificativo precisamente que es la expresión de "confianza".

Muchos, pretendiendo interpretaciones literales o interpretaciones al margen de la Ley, piensan que si hay una categoría de confianza los que no la integran son de desconfianza. Lógicamente nuestra legislación no admite esa expresión gramatical, la expresión confianza es una expresión técnica, es una expresión laboral, con la cual el legislador mexicano pretende caracterizar a todos aquellos individuos, a todas aquellas personas que en la mayoría de los casos les representan, son gerentes, son directores, son administradores de la empresa y ante la disyuntiva de incluirlos dentro de la legislación civil o dentro de la legislación mercantil o, en el último extremo, dentro de la laboral, se ha decidido por esta última clasificación.

Los representantes patronales, si se encuentran subordinados, prestan un servicio personal y perciben un salario aunque sea con características especiales, son trabajadores de confianza, pero al ser trabajador de confianza ¿cuál es la característica que le coloca dentro del trabajo especial?, o sea ¿qué es el trabajador de confianza para sacarlo de regla general y colocarlo dentro de la excepción?. Hay una serie de problemas que diariamente nos encontramos cuando queremos con toda precisión clasificar al trabajador de confianza, en muchas ocasiones puede ser un accionista mayoritario o puede ser el poseedor absoluto del capital de la empresa, o a veces ser simplemente una persona contratada.

En este sentido, la circunstancia de que sea gerente, director o administrador, no le da la calidad de trabajador; la denominación, el título, no es precisamente por lo cual le vamos a llamar trabajador de confianza, sino la circunstancia de que esté subordinado, perciba un salario, y realice una actividad en representación del patrón.

Cuando afirmamos en representación del patrón, significa que él no es el patrón, si él fuera el patrón, dejaría de tener la calidad de trabajador de confianza y sería el empresario; cuando representa al patrón está subordinado a un tercero, y ese tercero puede ser persona física, puede ser la sociedad, pero está sujeto a sus reglas que es lo que importa de un trabajador de confianza.

El trabajador de confianza se encuentra con el gravísimo problema que frente al patrón es un trabajador pero frente a los trabajadores es un representante patronal, lo confunden como si fuera el propio patrón, luego entonces se encuentra en medio, representa al patrón pero tiene que defender sus propios intereses frente al patrón, negocia por el patrón frente a los trabajadores, porque tiene que defender los intereses del patrón afectando lógicamente sus propios intereses en la medida de la negociación; algunos autores dicen que el trabajador de confianza tiene el cerebro con el patrón, pero el estómago con los trabajadores.

Lógicamente los beneficios que eventualmente obtengan los trabajadores a través de la negociación indirectamente le podrán beneficiar. Se preguntaba durante mucho tiempo si el trabajador de confianza podía organizarse, formar sindicatos, o celebrar contratos colectivos; la legislación anterior de 1970 no explicaba mucho sobre el trabajador de confianza, solamente decía que había trabajadores de confianza y que se les podía rescindir el contrato con pérdida de la confianza.

A partir de 1970 se consideró que, si tiene la calidad genérica de trabajador, tiene todos los derechos constitucionales y los derechos ordinarios de cualquier trabajador, por lo tanto, puede formar sindicatos y puede firmar contrato colectivo; lo que no puede, es organizarse con sindicatos de los trabajadores ordinarios, es decir, tendrá que formar su propio sindicato de trabajadores de confianza y podrá también formar un organismo donde exija el cumplimiento de una contratación colectiva.

Aquí nos encontraríamos con que el patrón frente a los trabajadores de confianza no podría utilizar un representante para negociar con ellos, porque existiría una dualidad de intereses. En la práctica en México, los trabajadores de confianza tienen pleno conocimiento que están en posibilidad de organizarse, a principios de 1970 se constituyó un sindicato de trabajadores de confianza, se firmó un contrato colectivo de trabajo con un organismo de trabajadores de confianza, pero conforme ha transcurrido el tiempo se han percatado los trabajadores de confianza que les es bastante difícil tener una ambivalencia de representación patronal para discutir con los trabajadores y a su vez formar un organismo sindical para discutir con el patrón.

Jurídicamente nada lo impide, pueden formar sindicatos, pueden firmar contratos colectivos, pueden ejercitar sus derechos; pero la realidad y la práctica nos demuestra que ellos han decidido mejor utilizar otra clase de organizaciones y apartarse ligeramente del principio sindical ordinario para formar organizaciones, coordinaciones o apoyos, en lugar de los sindicatos ordinarios, ya que estos los colocarían, como decíamos, en una situación ambivalente.

El siguiente grupo de trabajadores es el de los buques, pero aquí ocurre como con lo anterior, son tantas las categorías que el legislador establece que inclusive podríamos multiplicarlas. Dice el capítulo especial de la Ley que debemos entender por trabajadores de buques los capitanes, oficiales, sobrecargos, contadores, radiotelegrafistas, contra maestres, dragadores, marineros, personal de cámara, personal de cocina, etc.

En esta parte de la normatividad el problema surge no respecto de quiénes son y dónde están, sino de cuáles son las condiciones que les podemos otorgar; qué condiciones de trabajo podemos respetar para ellos, siempre y cuando no violemos la Ley genérica ni nos apartemos o nos olvidemos de la realidad de la situación; los descansos semanales; los horarios de trabajo; y la acumulación de jornadas.

La acumulación de descansos es indispensable en esta clase de cargos, por este motivo a todos los trabajadores a bordo de buques, de barcos, es decir, de cualquier clase de embarcación, lo que le interesa es la clase de derechos que generan a bordo del barco.

Si la regla general nos dice que por cada 6 días de trabajo debe haber por lo menos uno de descanso, en muchas ocasiones pensamos que a bordo de un barco perdería sentido otorgarle a un trabajador un día de descanso; claro hay muchas excepciones pues cuando son barcos turísticos, los trabajadores no tan sólo les agrada, sino que exigen que su día descanso sea a bordo de la propia embarcación; pero en pequeños barcos, barcos pesqueros, barcos petroleros,

donde carece de sentido tomar un descanso semanal, o donde la jornada puede prolongarse por más del período ordinario, es lógico que se exija un trato distinto.

La naturaleza del contrato también es variable; aquí es admisible el contrato por viaje, de ida y vuelta, no es posible la terminación del contrato en puerto extranjero, no es posible la rescisión del contrato en regiones desérticas, no es posible la conclusión del vínculo durante una travesía salvo situaciones graves, y la explicación es obvia, sería un poco difícil que a un trabajador se le rescindiera el contrato en el extranjero y se le impidiera regresar a su país en forma ordinaria por haber perdido su trabajo; por ese motivo el trato que se da a los trabajadores en los buques es diverso al ordinario.

Un problema que causó muchas discusiones en nuestro país fue el caso de las tripulaciones aeronáuticas, o sea, todos aquellos que prestan su servicio a bordo de aviones; la discusión siempre se presentaba respecto a la naturaleza del trabajador sobre todo el capitán o el piloto aviador; se decía que si era representante patronal era trabajador de confianza y si era trabajador de confianza no podía exigir tratos ordinarios al normal, pero se pensó que la característica de ser representante del patrón no le quita su propia naturaleza de ser trabajador, es decir, el piloto aviador tiene la representación patronal a bordo de la aeronave cuando se encuentra en vuelo, pero tiene algo más que también lo tiene el capitán de barcos, tiene la representación de la autoridad nacional pero eso no le quita su calidad de trabajador.

Esta discusión de representatividad patronal o representatividad del país hacía confundir el problema, si era o no era trabajador, si se podía sindicalizar o no se podía sindicalizar, hasta que la discusión concluyó que todos los capitanes y todos los pilotos tenían la representación del patrón y tenían la representación de la autoridad para la realización de actos fundamentales que las propias leyes les otorgan, pero también eran trabajadores y el respeto de sus derechos se da en forma diversa: se presenta el mismo problema en la jornada y el mismo problema en los descansos.

Todos nosotros que hemos estado a bordo de esas unidades, muchas veces no nos explicamos cómo tres personas que se encuentran tripulando una aeronave hacen una travesía de 13, 14, 16 horas; por supuesto que deberían descansar por lógica y por humanidad, sencillamente el avión aterriza, cambia de tripulación y el problema se resuelve; pero cuando se dan las circunstancias que ahora son normales en las grandes travesías se tiene que pasar por otro principio, tenemos que pensar en las jornadas de trabajo acumuladas, en los descansos sumados, en la iniciación de jornadas bajo las salidas y entradas del sol, no bajo los horarios ordinarios, no podemos hablar de las 12 del día o de las 8 de la noche porque tendríamos que preguntar en dónde, ya que de acuerdo con la travesía del avión va cambiando el horario, lo que le interesa al piloto no es qué hora es sino cuántas horas tiene acumuladas de vuelo para su descanso, para su ascenso, para su tiempo extraordinario, por eso las tripulaciones aeronáuticas se rigen por ese principio.

Claro también incluimos dentro del mismo grupo de trabajadores a los sobrecargos, los navegantes y las demás personas que no teniendo a bordo la responsabilidad de la aeronave sí

tienen funciones muy importantes a bordo y por lo tanto se rigen estrictamente por los mismos principios.

Hay otro trabajo muy importante que es el trabajo de los ferrocarrileros, el cual no se define ya que es fácil la comprensión del trabajo que se realiza a bordo de un transporte ferrocarril, ¿cuál es el problema que aparece?. El problema en nuestro país fue muy característico a principios de siglo durante las jornadas tan difíciles que se vivieron, el ferrocarril era el método esencial de transporte de carga, de introducción de mercancías y los ferrocarrileros constituían una pieza vital, todavía lo constituyen pero no de tanta importancia. En aquél entonces se encontraban con que las vías se podían cortar, o se desconocía dónde se encontraba el ferrocarril, el trabajador, la tripulación y a veces se rescindían los contratos de trabajo de estas personas porque no aparecían; meses después resultaba con que ese individuo había sido capturado, había sido aislado, su transporte había sido tomado por el enemigo, pero él había cumplido con sus funciones y por ese motivo entonces se le tiene que dar un trato distinto al trabajo ferrocarrilero y se dice que mientras esté en cumplimiento de sus funciones, aunque lo demuestre con posterioridad porque se aisló por razones desconocidas, no se puede rescindir el contrato de trabajo y el desarrollo de la función debe ser por viaje, ida y vuelta; los descansos son acumulados y la jornada se acumula igualmente.

El autotransporte es otro principio donde el problema para nuestros legisladores consiste en determinar la jornada, el viaje y la forma de pago, ¿por qué la forma de pago?; porque en el autotransporte según su naturaleza nacional, internacional, urbano o foráneo, cada quien escoge la forma de pago de su tiempo; algunos lo hacen por la venta de los boletos, otros por el kilometraje recorrido, otros por las horas desarrolladas, otros por el viaje; entonces se hace una suma de estos conceptos y se dice: mientras el salario se respete en sus principios fundamentales, cualquier sistema es aceptable respecto al pago de salario por viaje, por kilómetro, por tiempo, por recorrido, por boleto, siempre y cuando la suma de ese concepto respete los principios generales.

El trabajo en las zonas federales de alijo, la estiba, la desestiba, el chequeo, el atraco, el amarre, el acarreo, el almacenaje, el transbordo, la carga que puede hacerse en buques, en tierra, en puerto, en vías navegables, en ferrocarriles o en lanchas; es decir, ese trabajo tan ordinario, tan clásico que desde tiempos inmemorables se viene desarrollando en nuestro país como en todos los países del mundo, tuvo un problema que le costó al legislador mexicano mucha reflexión para solucionarlo.

Los grandes organismos sindicales casi siempre se encuentran con que los trabajadores de los muelles son los que dominan la situación, son los que manejan el transporte internacional de buques, la carga y la descarga y provocan una mafia entre ellos mismos.

Respecto a las condiciones de trabajo, en muchos puertos de nuestro país cuando los trabajadores sindicalizados se consideraban con mucha antigüedad o fundadores de un sindicato, rentaban su categoría de trabajo a un tercero, el trabajador sindicalizado se limitaba a esperar



en su casa y nada más le repartía equitativamente, entre paréntesis, el salario generado; luego entonces, uno era el trabajador sindicalizado y otro el que desarrollaba el servicio.

Como esto venía a constituir una degeneración en la prestación del servicio, se dijo, por el legislador mexicano, algo que era obvio pero para que no hubiera duda se insistió: el que no desarrolle el trabajo personalmente no podrá generar el salario, eso es obvio pero en los muelles era la costumbre genérica, la costumbre ordinaria, como en muchos países continúa siendo.

En el trabajo del campo nos encontramos que es todo aquél que se destina a la agricultura, a la ganadería, al trabajo forestal, etc. Precisamente nuestro legislador piensa que el trabajo en el campo, en actividades propias del campo, no es simplemente el salario lo que viene a cumplir o a satisfacer las necesidades del trabajador, es además que se le otorgue habitación, es además que se le otorgue la posibilidad de tener una pequeña parcela para la siembra, un pequeño lugar para criar animales, realizar actividades para el patrón y en beneficio personal en terrenos del patrón, eso es lo que hace distintivo el trabajo del campo con el trabajo ordinario.

El trabajo de los agentes del comercio provocó, desde 1970, muchas discusiones en el legislador, este se dio cuenta que había una serie de categorías de personas cuyas funciones se hallaban reguladas por el derecho mercantil: los agentes de seguros, los agentes de fianzas, los agentes de comercio, los viajantes, los vendedores de laboratorios y los propagandistas. Esas personas en muchas ocasiones no se encontraban bajo la vigilancia directa del patrón, entendiéndola por directa, ocular y visible, y sin embargo, desarrollaban una función subordinada y a cambio de un salario aunque fuera en otra ciudad o en otra zona, no tenían simplemente la categoría de agente de comercio o agente civil y bajo el argumento de su calidad civil o calidad mercantil no se respetaban sus derechos fundamentales.

Por ese motivo a partir de 1970 esas categorías ya forman parte de la legislación y se dijo: los trabajadores viajantes, vendedores, propagandistas, impulsores de ventas, agentes de comercio, etcétera, serán trabajadores a menos que se llegara a demostrar que no realizan el servicio en forma personal y a menos también que no desarrollen una labor subordinada a cambio de un salario.

Luego entonces admite el legislador laboral que haya agentes de comercio y que haya agentes civiles, pero la regla general es que la naturaleza de todos estos individuos es laboral, salvo informe en contrario.

Ya sabemos que también esta clase de trabajo tiene una forma especial de pago de salarios, a veces se paga por comisión el salario, a veces por porcentaje, a veces por ventas, muchas veces se suma un concepto y otro o se da un sueldo ordinario o se utilizan muchas formas de pago; eso dice la legislación mexicana, no nos debe desorientar, podemos utilizar una o varias formas de pago, el propósito es otorgarle siempre la calificación de salario.

Los deportistas profesionales es un problema todavía sin superar en ninguna legislación del mundo, los queremos incluir dentro de la legislación laboral, dándoles tratos especiales a los deportistas, a los futbolistas, a los basketbolistas, etc., pero nos encontramos con que la realidad siempre choca con la legislación; hay una serie de principios que atentan contra su libertad de trabajo, que atentan contra su libertad sexual, que atentan contra su libertad de salud.

Si hay un evento importante, se les coloca en un hotel especial, tienen que sujetarse a una dieta específica, no pueden salir del hotel, no pueden tener contacto con sus familiares y decimos que esto tiene una denominación en términos generales, muy modernamente decimos los estamos preparando para el próximo evento, para que ganen el campeonato, para que venzan en la función, pero, estamos atentando contra sus libertades y nos encontramos ante una disyuntiva, o respetamos los principios del deporte o respetamos los principios de la legislación laboral. Creo que ante estos dos valores, es más importante el principio de la dignidad humana que cualquier otro. Vamos a tratar de mezclarlos en forma tal que no atenten contra los derechos fundamentales, pero cuando atenten, lógicamente primero está el individuo y después está el deporte.

¿Cuál es la característica de los actores y de los músicos? ¿Cual de aquéllos que desarrollan actividades en teatros, cines, centros nocturnos, variedades, circo, radio, televisión, doblaje, o donde se transmita, se fotografíe o se grave la voz?, ya empiezan a variar los conceptos en materia de temporalidad, a pesar de que la regla general es el contrato por tiempo indefinido, la estabilidad en el trabajo en esta clase de actividades, tiene que romper el principio y nos dice: en los deportistas profesionales, los actores, los músicos y en toda clase de actividades de esa naturaleza, la regla general es que se contraten por evento, por función o por temporada. Nuestro propio legislador considera que tratándose de deportistas, de actores y de músicos, la regla general es la inversa: la temporalidad y no la definitividad.

Los trabajadores a domicilio son aquellos que realizan actividades en la propia casa con sus propios familiares, es una actividad tradicional; en todas las etapas de la humanidad se ha prestado mucho a la explotación. Precisamente por tratarse del lugar donde se desarrollan, se pretende por la normatividad mexicana un mayor control en la inspección de trabajo y se exige que los trabajadores a domicilio sean controlados por una libreta donde se establezca la naturaleza de la materia que recibe, el precio y las horas de labores; es bastante difícil este control.

Los domésticos es otra actividad también señalada que no es muy común en otras legislaciones, es el trabajador que presta servicios en una casa hogar, ahí nuestro legislador establece con mucha precisión en una casa hogar, porque en la siguiente clasificación dice: todos aquellos que presten servicios en hoteles, restaurantes o bares no se consideran trabajadores domésticos.

La diferencia entre el trabajador doméstico y el trabajador de restaurantes, bares y hoteles, es que el doméstico presta servicios en una casa hogar donde el objetivo lógicamente no es el lucro, no se conjugan los factores de la producción; en cambio en los hoteles es una

fuelle de trabajo donde se pretende una ganancia, un lucro, ahí los trabajadores se rigen por los principios de jornada y de temporalidad; además los trabajadores de restaurantes tienen la propina que es parte fundamental, integra el salario, y en el momento en que se tiene que indemnizar a un trabajador se le tiene que considerar cuál es el salario, tomando en consideración la propina que percibe, de acuerdo con el promedio que percibe en el mes o en la semana. Es bastante difícil de establecer cuál es la propina de un trabajador para el caso de indemnización, y esto es importante porque integra su salario.

El número 14 es la reglamentación especial, que no es reglamentación especial porque dice: La industria familiar es aquella que se desarrolla por cónyuges, ascendientes, descendientes o pupilos; nuestro legislador en forma muy singular dice aquí que ninguno de ellos son trabajadores, la pregunta es, si no son trabajadores, para que están dentro de la clasificación de algo que los vamos a excluir.

Las últimas dos son las más recientes y las más avanzadas que van a provocar la creación de nuevas reglamentaciones, la primera de ellas es la de médicos residentes. Los médicos residentes que se definen como aquellos que habiendo recibido su título profesional requieren de un adiestramiento para obtener un posgrado o realizar una investigación. Todos sabemos que es difícil de controlar su jornada, de controlar su salario, y de controlar sus condiciones laborales; porque es la única forma de lograr una especialización donde no se puede invocar el horario, el tiempo, la naturaleza de la actividad, de su calidad de trabajador; porque o aprende la especialización bajo las condiciones que marca el propio hospital y sus profesores, o sencillamente exige el respeto absoluto de sus derechos laborales con sus 8 horas de labores, descanso absoluto y comidas y nunca aprenderá y nunca obtendrá un posgrado; es muy clara la forma como se le trata al médico residente.

La segunda es sorprendente para muchos de ustedes, es el trabajo en universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley; nuestro legislador en 1982 se dio cuenta que existían en las universidades tres clases de clasificaciones: las universidades privadas, considerada una fuente de labores empresarial; la universidad pública, donde la educación que otorga el estado es gratuita; y la intermedia que es la universidad donde el estado le otorga a esa institución docente su autonomía para que pueda manejar su propio patrimonio; en ésta última, el trabajador ni es de iniciativa privada, ni es trabajador al servicio del estado.

En este sentido se tuvo que crear una característica especial: trabajadores de universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley; ahí se consideró que había tres clases de trabajadores: los académicos, los administrativos o los que desarrollaban ambas funciones.

Para el efecto, se otorgó la facilidad de formar sindicatos de académicos o de administrativos, o se podían conjugar ambos, los profesores podían sumarse con los administrativos; la característica de esos trabajadores es que no pueden discutir con la universidad los planes y programas a seguir; constituye un privilegio absoluto donde no tienen injerencia los trabajadores. Ellos pueden exigir jornadas, horarios, descansos, vacaciones, pero

nunca pueden negociar en su contratación colectiva la naturaleza de los programas ni las formas de ascenso; con esto concluimos con estas 16 clasificaciones de las reglamentaciones especiales.

Les agradezco mucho su atención.

# **RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO**

**Ponente:**  
**DIP. Y LIC. JUAN MOISES CALLEJA GARCIA**

**Exministro de la Suprema Corte de Justicia**  
**Jefe del Departamento Jurídico**  
**Confederación de Trabajadores de México**

Muchas gracias señor licenciado Gómezperalta por sus palabras, agradezco también a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de mi país, la distinción de estar ante este sector de expertos en derecho del trabajo con la presencia destacada de quienes tienen ese carácter en el vecino país del norte. Me he de referir a las relaciones colectivas de carácter laboral, lo haré con un esfuerzo sincero sin dejar de señalar que soy un abogado incorporado desde mi adolescencia jurídica al movimiento obrero nacional, que tanta influencia ha tenido en mi formación intelectual y del cual, sin ánimo de cambiar las cosas, advierto su importancia en el ámbito colectivo del trabajo.

Conocer cómo actuamos unos y otros en el mundo laboral, qué somos, qué tenemos o cómo nos comportamos es imprescindible, particularmente en un mundo de relaciones como son las del trabajo, que definitivamente desde el siglo pasado trascienden en la vida económica de las naciones, pues con la revolución industrial que ha dado tantos matices, que ha tenido tantas proyecciones, hemos visto la sucesión de las grandes tecnologías, el acceso al increíble que nos sustrae de las incomodidades que degradan al hombre; estamos ávidos de saber, de conocer las relaciones laborales de nuestros vecinos, si son mejores para orientarnos y si en algo tenemos ventaja informar sin embozos para abrir comunes posibilidades en un futuro que se muestra más comprensivo.

El derecho del trabajo mexicano, ya lo habrán oído a través de las explicaciones de nuestros expositores, es el resultado constante de un pueblo que a golpes lo ha venido forjando sin comprensión en el pasado, en el sufrimiento frente a una dictadura, diríamos también por culpa del tiempo. Después en la creatividad de instituciones y en el presente con ellas, buscando con la inteligencia, mediante la comprensión, la concertación, el equilibrio entre los factores de la producción, y el bienestar de los trabajadores sin menoscabo de los creadores del empleo.

No es ocioso de nuestra parte, dentro de un tiempo acotado, indicar a grandes rasgos que el derecho laboral nacional, o cualquier otro, se integra por el derecho individual del trabajo y por el colectivo sin olvidar, ambos, la seguridad social.

Sin embargo, a pesar de su vinculación, es válido de nuestra parte sostener que uno y otro se asientan en principios filosóficos diversos. El uno, o sea el primero, obtiene raíces de

una revolución, la francesa, que en 1789 en sus conclusiones universales: libertad, igualdad y fraternidad, estableció que todos los hombres son iguales, sin importar condición, raza, religión o nacimiento. El otro, cuyas bases están en la Revolución Mexicana, asegura socialmente a los trabajadores como personas, como individuos, una existencia decorosa que les permita elevar su condición humana y compartir los beneficios de la civilización y de la cultura.

El pensamiento liberal político, si bien en este orden triunfa en contra del absolutismo, contra la arbitrariedad del poder y da a las sociedades políticas su organización democrática, de autodeterminación y de respeto a las soberanías, también es la forma en el orden económico de gran explotación para la clase trabajadora, justificada ya por los fisiócratas obcecados en la prioridad de la propiedad como derecho fundamental y en la Riqueza de las Naciones de Adam Smith que con mayor profundidad expuso el fortalecimiento del capital. Se llegó a la cruda realidad que la igualdad era una ficción en las relaciones de trabajo en donde siempre el más fuerte en ella es el económicamente poderoso; quien impone su voluntad en los contratos mediante la autonomía de la voluntad y destruye la libertad exaltada por el liberalismo político con condiciones lacerantes para la clase obrera, que tienden a mitigarse con la intervención de asociaciones piadosas o religiosas o con el socialismo utópico; mismos que contribuyen en mínima parte a la reducción de la jornada de trabajo, a avizorar la seguridad social; a mejorar los salarios pero sin determinaciones trascendentes.

Por otra parte, de esa misma tendencia se destruyen las corporaciones de la edad media que con todos sus males consideraron la asociación como expresión de fuerza y a la vez defensa del pueblo. La explotación mayor por la manufactura primero, y del maquinismo después, fue el retorno a la asociación de los obreros como clase en defensa de sus intereses.

El derecho colectivo advierte un enfoque diverso y muy especialmente en México, que como resultado de una cruenta revolución en 1910, dio por primera vez al ámbito constitucional, derechos o garantías de naturaleza sobresalientemente social y, con lo social, se reconoce que no sólo debe haber defensa ante el estado-gobierno, sino también frente al económicamente poderoso dejando de entender al trabajador aislado y admitiéndolo en agrupamientos; en asociaciones obreras, en sindicatos para encontrar igualdad real ante los patrones, ante los empresarios, que disponen del poder económico.

Otras prestaciones de equilibrio imponen reconocer legalmente nuevos instrumentos de lucha que con sus realizaciones en conjunto expresan la justicia social. Junto al sindicato, la huelga y la contratación colectiva dan esencia y contenido a las relaciones colectivas del trabajo nacional. La Constitución Mexicana de 1917, consagra dentro de un concepto social los derechos de los grupos humanos desamparados; no los derechos del hombre como tal; persisten en plenitud las garantías individuales; más con ellas las llamadas sociales que dan a este texto fundamental, la prioridad jurídica en el derecho constitucional del mundo.

El Artículo 123, en su capítulo del Trabajo y de la Previsión Social es donde reconoce que los trabajadores tienen derechos para coligarse en defensa de sus intereses formando

sindicatos. Respecto a las huelgas, éstas son lícitas cuando su objeto es conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

El mandato advierte el surgimiento constitucional de dos elementos de la trilogía que interesa al derecho colectivo dado que en el orden doctrinal todavía no había consenso por su naturaleza, dado que los maestros del derecho tradicional lo seguían considerando como un contrato de derecho civil, no obstante que escapaba a sus definiciones. Esta es la razón por la que el constituyente ante la falta de un llano criterio, dejó a la ley reglamentaria la definición del contrato colectivo quedando incluido en la normativa laboral. No obstante lo anterior, sí encontramos en la fracción XVIII del mismo Artículo 123 la huella de la existencia del contrato colectivo cuando dice que las huelgas tienen por objeto el equilibrio entre los factores de la producción y en este equilibrio está el que representa el contrato colectivo de trabajo.

Agotaríamos nuestro tiempo, acaso, alejado de los resultados adecuados, si hiciéramos referencia a los orígenes de nuestros sindicatos, su evolución, sus vivencias y las preocupaciones que han conestado. Bástenos decir, que tienen importancia destacada en las relaciones colectivas de trabajo; los avances de las contrataciones colectivas, proyectados en las leyes laborales, son resultado de su dinámica y determinaciones.

La asociación profesional, los sindicatos en nuestro país tienen larga tradición; se logran sobrepasando añejas concepciones civilistas y su destino es el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores, aunque también hay sindicatos de patrones.

Por definición legal, el sindicato es la asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio y mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. En las legislaciones que llamamos post-revolucionarias, antes de la Carta Magna de 1917, al igual que ésta reconocen y consagran la libertad sindical. El Artículo 354 de la Ley Laboral, reconoce que cualquier grupo de trabajadores tiene derecho a agruparse para constituir un sindicato, asimismo se reconoce la libertad individual porque ningún trabajador o patrón está obligado a formar parte de un sindicato contrariando su decisión.

En relación con el de trabajadores, éstos tienen la facultad de separarse, siempre y cuando en el contrato colectivo no haya la llamada cláusula de exclusión; pues desde el punto de vista obrero, jamás se considera como limitante de la libertad individual porque en uso de ella, el trabajador, al integrar el sindicato, está conciente que su segregación de la organización no debe perjudicar la fuerza del sindicato, que es lo único que tiene para defensa de los agremiados. La cláusula de la exclusión y admisión consolida la unidad de las organizaciones de lucha.

En la misma Ley se define que los sindicatos pueden ser gremiales, de empresa, industriales, nacionales y de oficios varios. A su vez éstos también pueden integrarse en federaciones y en confederaciones, que es la agremiación más importante que actualmente existe en nuestro país.

La constitución de un sindicato amerita cuando menos veinte trabajadores que deben reunirse en asamblea para acordar su creación; aprobar estatutos y conforme a ellos elegir a su representación, cuya cabeza será un secretario general o un presidente, mismo que adquiere la representación de la organización.

La integración de un sindicato es la mejor expresión de la libertad individual, los trabajadores concurren a la formación sin ninguna presión, solamente pensando en mejorar sus condiciones de vida y, consecuentemente, tienen sus asambleas atendiendo lo acordado en sus estatutos, o sea la ley interna de organización, o bien, cuando designan su representación siempre se efectúa dentro de un marco de absoluta libertad. Los estatutos son la ley interna de la organización. Deberán contener: denominación del sindicato, su domicilio, objeto o duración. Si no hay mención se entiende que es por tiempo indefinido; condiciones de admisión, obligaciones y derechos de los asociados; motivo y procedimiento de exclusión; correcciones disciplinarias; vigilancia de las aportaciones o cuotas sindicales; época de presentación de cuentas y normas para liquidación del patrimonio de la organización.

La Ley del Trabajo es muy detallista en lo relacionado con la cláusula de exclusión, para evitar abusos, exigiendo que se acuerde en asamblea, por la mayoría de las dos terceras partes de los socios del sindicato; escuchando en defensa al interesado o juzgado por alguna causa, previamente señalada en el estatuto donde se fije cuál es la conducta antisindical de los trabajadores que se sancionan.

Son facultades de las directivas de los sindicatos representar a sus miembros en defensa de los intereses colectivos e individuales, salvo que éstos opten por su propia defensa.

El sindicato podrá disolverse por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes o por alguna causa fijada en los estatutos o en la Ley. Al desaparecer su patrimonio, pasa a quien corresponda también por disposición de la ley interna.

La autoridad administrativa del trabajo, representada por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, si el trabajo es local o por la Secretaría del Trabajo en materia federal, son los encargados del registro de los sindicatos, siempre y cuando hayan cumplido los requisitos que la Ley señala. Estas no pueden rehusarse a otorgarlo, salvo causa fundada en derecho. La autoridad está obligada a dictar su resolución dentro de los 60 días siguientes a la presentación de la documentación; si no lo hace, tiene un plazo de tolerancia de tres días, pero advertida por la Ley que la omisión otorga el registro por ministerio de la misma. Este se tendrá por otorgado y así el sindicato adquiere su registro y tiene vida legal.

Dentro de las tendencias neoliberalistas que tienen presencia en diversos campos de la economía, se advierte un debilitamiento de los sindicatos. En México, hay posturas que hasta ahora aparecen sin trascendencia, debido a los antecedentes históricos de las asociaciones profesionales que constitucionalmente están reconocidas; sin eludir la preocupación de debilitamiento hacia los sindicatos, que a pesar de los defectos que se le asignan no son la



excepción frente a cualquier institución humana, y si han sido los que más han contribuido al desarrollo industrial de México y a conservar su paz social.

Hace unos momentos el señor Subsecretario del Trabajo expresaba la trascendencia que caracteriza a las organizaciones sindicales en nuestro país; su presencia en los más de los problemas nacionales y en la búsqueda de soluciones. Han sido promotores, como la contratación colectiva, de los avances legislativos y de las prestaciones laborales.

Su presencia en la crisis económica que tanto nos ha afectado, sirvió y sirve para solventar las dificultades, expresando voluntad positiva en las concertaciones celebradas entre los factores de la producción, los campesinos y el gobierno federal para disminuir la inflación que en 1987 fue altamente preocupante.

En la actualidad los sindicatos son necesarios para que la inflación llegue a parámetros comparables a los que tienen tanto Estados Unidos como Canadá. También para que la productividad sea base de modernización; del incremento productivo, creación de empleos; utilización de mejores tecnologías; capacitación y adiestramiento de los trabajadores, a fin de que los resultados conduzcan las relaciones de trabajo con auténtica justicia social.

Con el tema que abordamos, estamos obligados a una pequeña referencia con la huelga. Estamos enterados que un funcionario y jurista destacado, el actual Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje hablará largamente y con mayor profundidad sobre la institución.

El Artículo 400 de la Ley Federal del Trabajo indica que la huelga es la supresión temporal del trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores, que en sí significa el acuerdo de un grupo de trabajadores para suspender las labores en defensa de sus intereses comunes; en consecuencia, la huelga es un derecho de los trabajadores, consignado en la fracción XVII del Artículo 123 Constitucional. Su objeto, en términos amplios, es conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, trabajo y capital, para que a través de diversos objetos se coincida en el equilibrio de dichos factores.

Para declarar una huelga se requiere que el sindicato, o una coalición de trabajadores, presente un pliego de peticiones dirigido al patrón, por conducto de la Junta de Conciliación y Arbitraje competente; que contenga los requisitos que la ley señala: nombre del sindicato, domicilio, y quién o quiénes lo representan. El pliego se acompaña por copia certificada expedida por la autoridad competente, donde reconoce la personalidad; día y la hora en que ocurrirá la suspensión de labores, mediando cuando menos seis días después de la fecha de notificación y de diez días cuando se trate de servicios públicos; el objeto de la huelga, mencionando la fracción o fracciones del Artículo de la Ley que los menciona y una relación de hechos.

El pliego de peticiones debe presentarse ante la autoridad jurisdiccional, por duplicado y con un oficio de remisión para que dentro de un plazo de 48 horas aquélla lo haga llegar al

patrón, mismo que en las 48 horas subsecuentes deberá dar contestación por escrito con la obligación de comparecer a una audiencia de conciliación que la autoridad haya fijado a fin de, en ella, encontrar un entendimiento y evitar la huelga. Si fracasa el advenimiento, los trabajadores realizarán la suspensión de labores advirtiéndole que, a diferencia de otros países, es efectiva la paralización de las actividades procediendo a fijar los trabajadores los símbolos o banderas de huelga y colocar guardias en las puertas de los establecimientos para evitar la entrada, salvo aquellos trabajadores o representantes del patrón autorizados para atender labores de emergencia, o sea las indicadas para que la suspensión de labores no cause daños a las instalaciones, pero sin que sigan produciendo durante la huelga.

El patrón puede pedir la calificación de inexistencia de la huelga, porque no se cumplieron con los requisitos de forma y fondo. Los primeros son que el pliego de peticiones no se haya remitido, no esté correcto, por ejemplo, no hayan mencionado el objeto de la huelga; que ésta haya ocurrido en fecha y hora distintas a las señaladas. Los segundos, en cuanto al fondo, que el objeto no existe o que no haya mayoría de trabajadores en favor de la huelga, lo cual se determina a través de un recuento.

Si bien es cierto que la organización sindical es la facultada para formular el pliego de peticiones al patrón para su emplazamiento a huelga, el derecho y su ejercicio es de los trabajadores; en consecuencia, nuestra legislación demanda que deberá estar apoyada por la mayoría de los trabajadores; en consecuencia, si falta este apoyo la huelga es legalmente inexistente.

La Junta después de oír a los interesados en una audiencia recibirá sus pruebas y emitirá la resolución. Si es de existencia legal, la suspensión de los trabajos continuará hasta que los trabajadores se someten al arbitraje de dicha autoridad; en cambio, si la declaración es de inexistencia, los trabajadores sólo disponen de 24 horas después de la notificación para reanudar sus labores y de no hacerlo se darán por terminadas las relaciones de trabajo.

Si durante la huelga la mayoría de los trabajadores realizan actos violentos en contra de las personas o propiedad, es dable la petición por parte interesada, de una declaración de ilicitud que también termina con aquélla sin responsabilidad para el patrón. Otras formas de terminar la huelga son por desistimiento de los trabajadores, o porque el patrón acepte las peticiones que le fueron formuladas, o bien cuando los trabajadores se sometan al arbitraje de la Junta previa existencia legal de la huelga.

La huelga en México, conforme a la legislación escrita, es un derecho constitucional de los trabajadores, desde que estalla, tiene que ser respetada por el patrón, y cuidada por la autoridad. La tradición sobre la materia se expresa en el respeto para esta institución considerando su propósito de equilibrio entre los factores de la producción, pero sin dejar de considerar que es instrumento de lucha dentro de la justicia social, que acepta antes la función conciliadora para evitar los daños que por necesidad ella causa.

En consecuencia, la huelga es el medio o instrumento para obtener el contrato colectivo, imponer su cumplimiento, revisarlo, no descarta la función conciliatoria que mejor conduce a soluciones que benefician a ambos sectores de la producción.

Pasaremos a referirnos a lo que pudiéramos decir es el alma de nuestra intervención: el contrato colectivo de trabajo, que en otras legislaciones se les llama convenciones colectivas, aunque entre nosotros, por tradición y costumbre, se le denomina con el nombre de contrato, que es y ha sido fuente de derechos para los trabajadores e impulsor de los avances de la legislación del trabajo, ya que ésta consigna normas mínimas en beneficio de quienes están fuera de la contratación colectiva.

La Ley indica que el contrato colectivo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores que tienen uno o varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

La anterior definición abarca dos formas o tipos de contratos colectivos que considera la Ley: uno, el calificado como singular u ordinario que solo obliga al patrón y sindicato que lo celebran sin extenderse a otras empresas. El otro, es el denominado contrato-ley u obligatorio, que también por definición es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria y declarado obligatorio en una o varias entidades federativas; en una o varias zonas económicas que abarquen a una o más de dichas entidades o en todo el territorio nacional; la diferencia radica en cuanto que la aplicación comprende a todas las empresas de una rama industrial, hayan o no concurrido a la celebración del contrato, y en un radio de acción que puede ser de varias zonas económicas o de varias entidades federativas o en todo el territorio nacional. Por esta razón, al contrato-ley también se le conoce como contrato colectivo obligatorio.

No está por demás advertir que el contrato colectivo de nosotros por ser ejecutivo, tiene diferencias con otros contratos colectivos que son normativos, o sea los que sólo fijan las condiciones a las que se sujetan los contratos individuales que celebrará el patrón con los trabajadores.

El contrato colectivo es de aplicación para todos los trabajadores de la empresa, sean o no sindicalizados, incluyendo a los llamados de confianza si hay cláusula que así lo determine. El contrato colectivo puede ser revisado cada dos años y tratándose del ordinario, la petición revisoria debe formularse directamente al patrón antes de los 60 días de la fecha en que termina la vigencia. Si es un contrato ley serán 90 días antes de su revisión. Anualmente también pueden revisarse los contratos en lo que se refiere a los salarios en efectivo y por cuota diaria que reciben los trabajadores, solicitándolo, en este supuesto, por lo menos con 30 días de anticipación, si es contrato ordinario y 60 días tratándose del obligatorio. Si durante el tiempo

computado, a partir de la solicitud de revisión, a la fecha en que termina la vigencia contractual, empresa y sindicato no se ponen de acuerdo, éste podrá optar la huelga.

En la revisión de los contratos ley se requiere la solicitud de los patrones o sindicatos que representen las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados y comprobado el número por la autoridad, los convocará a una Convención obrero-patronal de la rama industrial correspondiente para que celebren pláticas orientadas por un funcionario público para llegar a una concertación o convenio que permitirá al ejecutivo federal, o en su caso al local, ordenar su publicación en el Diario Oficial correspondiente para convertir lo acordado en obligatorio.

El contrato ley cobra importancia en las relaciones obrero-patronales nacionales, pues confirma el principio de igualdad que debe haber entre los trabajadores de una industria, mismo que consagra la fracción VII, del Artículo 123 Constitucional, reconociendo que a trabajo igual debe haber salario igual, sin que haya diferencias por raza o nacionalidad.

Este principio de igualdad tiende a anular la explotación de la mano de obra e inspira la competencia industrial mejorando los sistemas de producción con modernidad, productividad, tecnología y capacitación. En los momentos actuales que se significan por la globalización y competitividad internacional, se requiere el uso de todos los medios adecuados desde el punto de vista tecnológico, administrativo y otros para que, insistimos, sin explotación, se labore más y a mejores precios.

El contrato-ley mucho ayudará a México para entrar a la competencia global.

Decíamos que la contratación colectiva es fuente de derechos, de ascenso en ellos y en favor de los trabajadores, y tiene influencia en la jornada de trabajo. Esta última es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestarle sus servicios sin que pueda exceder de los topes legales que son ocho horas en la jornada diurna; siete horas y media en la mixta y de siete horas para la nocturna.

La transformación industrial, la capacitación y adiestramiento en el empleo, la recreación y una mayor convivencia familiar ha conducido y conduce a los trabajadores y sindicatos a imponer en la contratación colectiva la jornada semanal de 40 horas, con pagos de 56 horas. Esta se ha generalizado en las contrataciones colectivas que ayudan además para aminorar el desempleo, la crisis, el cierre de mercados y el aumento de población propicia al desempleo. Las nuevas generaciones y el desarrollo industrial están necesitadas de la ocupación; la jornada de 40 horas sirve para ello. Se pretende generalizarla mediante mandato legal. La burocracia al servicio del Estado trabaja una jornada más reducida.

Los contratos colectivos se han proyectado hacia la ley y en beneficio de la clase trabajadora libre: períodos vacacionales, mayor número de días de descanso y la prima vacacional de un 25% adicional al salario por los días de vacaciones. La contratación colectiva tiene mayores ventajas en relación a estos conceptos. El día domingo por tradición y legalmente

por su preferencia como de descanso, recibe una bonificación del 25% cuando se trabaja. Esa contratación generaliza su pago mayor.

Por más de 50 años, los patrones dejaron de cumplir con una prestación que los autores de la Constitución consideraron como una participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. El Artículo 123, fracción IX indica que los trabajadores tendrán derecho a una participación de las utilidades de las empresas reguladas conforme a las normas de la ley reglamentaria; una Comisión integrada tripartitamente por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, fijará el porcentaje que deberá repartirse entre los primeros; para tal efecto realizará investigaciones que le servirán para que la fijación de la participación sea lo más correcta, tomando en cuenta el desarrollo industrial del país, el interés razonable del capital y la necesaria reinversión.

Esta reforma constitucional tiene sus antecedentes en la insistencia de la clase obrera para el cumplimiento de la norma constitucional, pero igualmente se le reconocen raíces en las contrataciones colectivas que antes de aquélla venían imponiendo en sus mandatos el pago de una cantidad por este concepto, aunque en ocasiones se le pudiera llamar gratificación por concepto de navidad.

El Artículo 123 Constitucional, en su fracción XII, expresa que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualesquiera otra clase, está obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo esta obligación permaneció incumplida por más de 50 años; sin embargo los trabajadores, a través de sus sindicatos, de la contratación colectiva, lograron en el tiempo una reforma constitucional que expeditó el cumplimiento de la obligación, y así, quedó integrada tripartitamente una Comisión Nacional para la Vivienda, en la que concurren patrones, trabajadores y gobierno para que, disponiendo de un fondo aportado por los primeros del cinco por ciento de los salarios de sus trabajadores, se ha permitido la construcción de departamentos en condominio y casas-habitación a más de un millón de obreros. Recientemente se acordaron reformas a la Ley del Instituto de Vivienda, con lo que se espera un número mayor de habitaciones considerando su necesidad como apoyo al salario y para elevar las condiciones de los trabajadores.

Respecto a la obligación de las empresas de proporcionar a los trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo, la Ley Federal del Trabajo reglamenta la fracción XIII del Artículo 123 Constitucional e indica que todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formados de común acuerdo entre el patrón y su sindicato y aprobados por la Secretaría del Trabajo. La capacitación puede darse dentro de la empresa o fuera de ella por personal especializado o por instructores o con maestros debidamente especializados. La capacitación tiene por objeto el adiestramiento de los trabajadores en el empleo, a fin de elevar la productividad, tan importante en nuestro desarrollo industrial. Las contrataciones colectivas sirven para establecer los planes o acuerdos a través de un plan de productividad; los acuerdos entre patrón y sindicato se establecen con el propósito

de elevar la producción, utilizar mejor la tecnología, modernizar la maquinaria o evitar desperdicio, tiempos perdidos y riesgos de trabajo, así como establecer estímulos para los trabajadores.

México está frente al reto del cambio por la competencia internacional o la globalización de los mercados, la calidad de los productos, precios, etc. Advierte que a pesar de su esfuerzo sostenido durante décadas no ha llegado aún a los propósitos que busca. Necesita transformarse, siendo más fácil de hacerlo con la conjugación de esfuerzos de quienes tienen mayor experiencia y mejor desarrollo. La concertación tripartita que está por realizarse con los países de Estados Unidos y Canadá, por medio del Tratado de Libre Comercio, representa una posibilidad. Así, en las relaciones laborales colectivas de nuestro país se están introduciendo los elementos necesarios para lograr un despegue económico industrial con verdadera justicia social.

Muchas gracias.

# **HUELGAS**

**Ponente:**

**LIC. MIGUEL ANGEL PINO DE LA ROSA**

**Conferencista en Derecho Laboral**

**Presidente**

**Junta Federal de Conciliación y Arbitraje**

## **I. INTRODUCCION**

El tema que me han asignado es el de la Huelga, que de alguna manera mencionó el Lic. Juan Moisés Calleja, cuando hizo referencia a su tema. Empezaremos por la definición legal de la huelga en nuestra legislación laboral. El Artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo, la define diciendo que es "la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores"; esta definición contenida en la Ley de 1970, modificó la de la Ley de 1931 en su Artículo 259 que definía a la huelga como "la suspensión legal y temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores".

El maestro Mario de la Cueva quien fue uno de los principales inspiradores de la Ley de 1970, explica el alcance de esta modificación que tiene una significativa importancia: En la Ley de 1931 se consideraba a la huelga como una "suspensión legal" y se suprimió el vocablo legal para no dar motivos a argucias que pretendieran desde los inicios del procedimiento calificar de ilegal a la huelga; otra modificación consistió en sustituir la expresión "como resultado de una coalición de trabajadores", a fin de evitar que se pretendiera que antes de que se diera la suspensión de las labores se requiriese comprobar la existencia de la coalición mayoritaria, o sea, el recuento previo a la declaración de huelga, para condicionar la procedencia de la suspensión de las labores, requisito que se deshecha en forma expresa en el Artículo 451 fracción II de la Ley Federal del Trabajo vigente.

El maestro De la Cueva acompaña a esta definición legal algunas definiciones de carácter doctrinal y creemos que una bastante completa es la que dice: "La huelga es la cesación concertada del trabajo llevada a cabo por los trabajadores, a fin de obligar al empleador, por este medio de presión, a aceptar sus puntos de vista sobre la cuestión objeto de la controversia".

Creemos que esta definición corresponde a la legislación y práctica mexicana en cuanto que considera la huelga como un acuerdo mayoritario de los trabajadores para la suspensión del trabajo; a lo cual hay que agregar que esta mayoría debe estar constituida por los trabajadores que laboran en la empresa del caso y no otros trabajadores ajenos a ella aunque sean del mismo sindicato; implica también que la huelga es el derecho de los trabajadores y no de los patrones,

porque el paro patronal o suspensión del trabajo por la empresa, para su licitud requiere la previa aprobación de la Junta cuando el exceso de producción lo haga necesario, y mediante el procedimiento de un conflicto de carácter económico a que se refiere la fracción XIX del Artículo 123 Constitucional, reglamentado en el Artículo 900 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo. De esta definición se desprende que la huelga es un medio de presión autorizado en los términos legales, a fin de obligar al empleador a aceptar los puntos de vista de los trabajadores sobre la cuestión objeto de la controversia; es decir, la presión se circunscribe a la suspensión de las labores sin que pueda extralimitarse ocasionando daños o violencia a las personas o bienes de la empresa, pues esto la convertiría en una huelga ilícita. Cabe aclarar, por lo que concierne a la normatividad mexicana, que el objeto de esta presión consiste en obtener mejores condiciones de trabajo, es decir, reivindicaciones obreras dentro de la empresa, por lo que son ajenos otros objetivos de carácter político o de otra índole que desvirtúen el carácter de la huelga.

## II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA HUELGA EN MEXICO

En México el derecho de huelga está enraizado con los movimientos de protesta de los trabajadores contra la injusticia social, enfrentándose en condiciones desventajosas a la represión de los patrones detentadores del poder económico y político. Entre los movimientos precursores resaltan la huelga de Cananea en el norte del país en 1906, donde los trabajadores mineros reclamaban un trato igual al de los trabajadores extranjeros; y la huelga de Río Blanco en 1907 en el estado de Puebla, en la que los trabajadores textiles pidieron una limitación de la jornada que excedía de las 12 horas diarias y la supresión de las tiendas de raya que eran propiedad del patrón, pues los trabajadores estaban obligados a adquirir mercancía mermándoles así el salario. Estos movimientos fueron reprimidos violentamente por la fuerza pública y sus líderes fueron exterminados o encarcelados en el Castillo de San Juan de Ulúa en Veracruz.

Tales acontecimientos ponen de manifiesto que el derecho de huelga en México no obedeció a influencias políticas o ideologías extranjeras, sino que surgió de la lucha y el sacrificio de los trabajadores, lo que le confiere su legitimización histórica. Las aspiraciones sociales de los trabajadores se plasmaron en el Artículo 123 de la Constitución de 1917 cuyas fracciones XVI y XVII consagran los derechos sociales de sindicación y de huelga por primera vez en el mundo, anticipándose a la Constitución Socialista Alemana de Weimar de 1919. Estas fracciones establecen lo siguiente: "Fracción XVI.-Tanto los obreros como los empresarios, tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos o asociaciones profesionales". "Fracción XVII.-Las leyes reconocen como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros".

## III. EVOLUCION DEL DERECHO DE HUELGA

La huelga tuvo su origen en la defensa de los trabajadores contra las repercusiones de la Revolución Industrial y del maquinismo que ocasionaron una simplificación técnica en la producción, con la consecuencia de los despidos masivos; el abaratamiento de la mano de obra y el surgimiento del proletariado que para enfrentarse a la concentración del poder económico



de los empresarios, se vio obligado a oponer la fuerza numérica de los trabajadores unidos para obtener condiciones de trabajo más humanas; así aparecieron las asociaciones sindicales para cuyo reconocimiento los trabajadores organizados tuvieron que enfrentarse a una enconada lucha social para lograr el reconocimiento de sus derechos laborales.

La evolución de la huelga tuvo tres fases: inicialmente fue prohibida y considerada como un delito inscrito en los Códigos Penales. En México, el Código Penal de 1871 consideraba la suspensión de las labores como un ataque a la libertad de trabajo; en su segunda etapa la huelga fue tolerada o permitida bajo el principio de que, si los trabajadores tenían libertad para trabajar, consecuentemente tenían también libertad para no trabajar, pero esa libertad era sólo aparente, puesto que bajo ese mismo principio los patrones podían seguir laborando y contratando a otros trabajadores, por lo que los huelguistas quedaban expuestos a perder el empleo y era ilusorio el derecho de huelga; por último la tercera etapa que es la de la huelga protegida que se consagró en el Artículo 123 Constitucional, el cual contiene la garantía del Estado para que la suspensión legal de las labores sea respetada por la empresa afectada por la huelga y los huelguistas no puedan ser sustituidos por otros trabajadores mientras dure el movimiento de huelga. Este principio está plasmado en el Artículo 4º fracción II de la Ley Federal del Trabajo, al disponer que se ofenden los derechos de la sociedad cuando, declarada una huelga conforme a la Ley, se trate de sustituir o se sustituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñen sin haberse resuelto el conflicto o motivo de la huelga, o bien, cuando declarada una huelga legalmente por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando.

#### IV. TITULARIDAD DE LA HUELGA

El maestro Mario de la Cueva considera que la huelga es un acto jurídico, consistente en la manifestación de la voluntad mayoritaria de los trabajadores en la empresa, de llevar a cabo la suspensión de las labores en la misma si no acepta el pliego de peticiones tendientes a obtener mejores condiciones de trabajo. Este concepto significa que la huelga no es meramente un hecho jurídico, el cual puede consistir en un acontecimiento que produzca efectos jurídicos independientes de la voluntad de las personas involucradas en el mismo; sino que en la huelga hay una manifestación de voluntad de los trabajadores encaminada a suspender las labores de la empresa emplazada como un medio de presión para obtener de la misma el reconocimiento y cumplimiento de las peticiones formuladas; ahora bien, la titularidad de la huelga corresponde a la coalición obrera, según lo define el Artículo 440 de la Ley Laboral, pero la coalición es ya un vestigio histórico del movimiento obrero, ya que carece de personalidad jurídica para la celebración del contrato colectivo y del contrato ley, para los cuales se requiere la intervención de un sindicato porque esto le da permanencia y eficacia a la contratación colectiva, y las coaliciones son agrupaciones esporádicas que desaparecen una vez alcanzada la finalidad para la que se constituyeron. Por ello, para satisfacer el requisito de la coalición, el Artículo 441 de la Ley laboral dispone que, para los efectos de la huelga, los sindicatos de trabajadores son coaliciones permanentes.

Así, el maestro de la Cueva concluye: "Los sindicatos son los titulares permanentes del derecho de huelga no como un derecho sindical, sino como la voluntad de las mayorías obreras".

## V. OBJETIVO DE LA HUELGA

El Artículo 450 establece que la huelga deberá tener por objeto, primero: "Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital"; segundo: "Obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia"; tercero: "Obtener de los patrones la celebración del Contrato-Ley y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia"; cuarto: "Exigir el cumplimiento del Contrato Colectivo del Trabajo o del Contrato-Ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado"; quinto: "Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la participación de utilidades"; sexto: "Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores" y; séptimo: "Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieren los Artículos 399 BIS y 419 BIS".

Algunas opiniones sostienen, en nuestro concepto erróneamente, que el objeto señalado en la fracción primera puede operar autónomamente para la procedencia de la huelga; pero esto daría lugar a que bastara invocar que se ha alterado el equilibrio entre los factores de la producción, sin precisar los hechos causantes del desequilibrio, para llegar al estallamiento de la huelga; ya que no esta sujeta a prueba esa afirmación en el incidente de calificación de la existencia o inexistencia de la huelga, pues en él sólo se examinan los requisitos formales, y el desequilibrio entre los factores de la producción es una cuestión de fondo que debe contemplarse en el procedimiento de imputabilidad de la huelga.

En consecuencia, consideramos que la fracción I contiene un objeto genérico de la huelga que requiere ir unido a otro de los objetos específicos señalados en las demás fracciones de este Artículo. En cuanto a los objetivos señalados en las fracciones II a VII del Artículo 450, que acabamos de leer, de su propio enunciado se desprende el significado de las mismas. Cabe aclarar que la fracción VI se refiere a la llamada huelga por solidaridad que tuvo una gran significación en los orígenes históricos de la huelga, pero que actualmente son muy raros esos movimientos, porque los trabajadores solidarios no persiguen un fin propio sino apoyar uno ajeno, y además la empresa afectada por la huelga solidaria no está obligada a pagar salarios caídos a sus trabajadores por la suspensión de las labores.

## VI. EL PROCEDIMIENTO DE HUELGA

En la huelga, hasta llegar al juicio de imputabilidad no se trata de un proceso sino de un procedimiento; en el procedimiento extraordinario de huelga no hay un proceso porque la presentación del pliego de peticiones no puede confundirse con una demanda laboral, ya que en ésta se ejercita una acción, mientras que en el pliego de peticiones, como su nombre lo indica, se formulan peticiones al patrón a la vez que se emplaza a huelga para el caso de que no sean satisfechas; es decir, se ejercita el derecho de huelga como un medio de presión sin sujetarse a

un juicio ante la Junta para que ésta califique la procedencia de los mismos; por lo mismo, la contestación al pliego de peticiones no tiene el carácter de contestación a la demanda en un juicio laboral y en caso de que el patrón omita contestarlo en el término legal, esto no le reporta el perjuicio de que se tenga por contestado en sentido afirmativo como ocurre al contestar la demanda, sino que simplemente se considera que el patrón rechaza las peticiones sin ninguna otra consecuencia. El derecho de huelga no es por consiguiente un derecho de acción, sino un derecho de presión ejercitado dentro de los cauces legales, consistente en la suspensión de las labores para obligar al patrón a acceder a las peticiones formuladas o a negociar sobre el monto de las mismas. La huelga desde la fecha de notificación del emplazamiento hasta el incidente de calificación de la misma, señalada en los Artículos 929 al 936 de la Ley Federal del Trabajo, se manifiesta como un derecho de presión legal; cuya regulación atañe al cumplimiento o incumplimiento de los requisitos formales para su procedencia, tales como: la regla sobre la tramitación del pliego de peticiones, y la observancia del término del aviso para la suspensión de las labores a que se refiere el Artículo 920; los requisitos que condicionan el trámite, conforme al Artículo 923, etc.

En el caso de que la huelga sea declarada legalmente existente, si los trabajadores huelguistas someten el conflicto al arbitraje de la Junta en los términos del Artículo 937, se seguirá el procedimiento de imputabilidad que asumen las características de un juicio, en el cual se resolverá sobre el fondo del conflicto, determinando si el patrón está o no en posibilidad de acceder a todo o en parte a las prestaciones solicitadas por los trabajadores.

Hay una audiencia de advenimiento previa al estallamiento de la huelga, prevista en los Artículos 926 y 927, en la que la Junta procura conciliar a las partes sin prejuzgar sobre la procedencia o improcedencia de la huelga. Si no se logra el advenimiento antes de que se produzca la suspensión de las labores, la Junta de Conciliación y Arbitraje con anuencia de las partes, fijará el número indispensable de trabajadores que deberán seguir ejecutando las labores cuya suspensión ocasione graves perjuicios a la empresa, designando el personal necesario de conservación y mantenimiento según lo dispone el Artículo 935. Este precepto responde a la regulación de la huelga dentro del marco previsto en el Artículo 443 del propio ordenamiento, al disponer que "la huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo", lo que significa claramente que el derecho de presión inherente a la huelga debe contraerse a la mera suspensión de las labores, preservándose la integridad de la fuente de trabajo.

## **VII. INCIDENTE DE CALIFICACION DE LA HUELGA: HUELGA EXISTENTE, HUELGA INEXISTENTE, HUELGA LICITA Y HUELGA ILICITA**

La promoción del incidente de calificación de la huelga debe ajustarse a lo previsto en el Artículo 929 de la Ley Federal del Trabajo que dice: "Los trabajadores y los patrones de la empresa o establecimiento afectado, o terceros interesados, podrán solicitar de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de las 72 horas siguientes a la suspensión del trabajo, declare la inexistencia de la huelga por las causas señaladas en el Artículo 459, o por no haber cumplido

los requisitos establecidos en el Artículo 920 de esta Ley". Si no se solicita la declaración de inexistencia, la huelga será considerada existente para todos los efectos legales.

El Artículo 459 de dicho ordenamiento, señala que: "La huelga es legalmente inexistente si: I. La suspensión del trabajo se realiza por un número de trabajadores menor al fijado en el Artículo 451, fracción II"; (o sea, falta de mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento); II. No ha tenido por objeto, alguno de los establecidos en el Artículo 450 (es decir, obtener del patrón la celebración del Contrato Colectivo de Trabajo y exigir su revisión al término del período de su vigencia, asimismo exigir su cumplimiento; obtener la celebración del Contrato-Ley y su revisión, y exigir el cumplimiento del mismo); III. Si no se cumplieron los requisitos establecidos en el Artículo 920 (los cuales se refieren al trámite del emplazamiento). En el caso de que la Junta declare la inexistencia legal del estado de huelga la resolución se ajustará a lo previsto en el Artículo 932 que establece:

"Si la Junta declara la inexistencia legal el estado de huelga: I. Fijará a los trabajadores un término de 24 horas para que regresen al trabajo; II. Deberá notificar lo anterior por conducto de la representación sindical, apercibiendo a los trabajadores que por el sólo hecho de no acatar la resolución quedarán terminadas la relaciones de trabajo, salvo causa justificada; III. Declarará que el patrón no ha incurrido en responsabilidad y que de no presentarse a laborar los trabajadores dentro del término señalado, quedará en libertad para contratar otros y; IV. Dictará las medidas que juzgue convenientes para que pueda reanudarse el trabajo".

Cabe agregar que el concepto de ilicitud de la huelga no lo define la Ley Federal del Trabajo, sino que se encuentra en la fracción XVIII del Artículo 123 Constitucional que a la letra dice:

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con 10 días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los trabajadores huelguistas ejerciere actos de violencia contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno".

De este concepto se desprenden dos importantes conclusiones: la primera, que el objeto de la huelga es conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, entendiéndose este equilibrio en un sentido dinámico, a fin de que los trabajadores obtengan una mejoría en sus prestaciones; la segunda, que para tipificar la ilicitud, se requiere la participación en los actos ilícitos de la mayoría de los trabajadores huelguistas, requisito que se introdujo por la intervención del Constituyente Heriberto Jara, para evitar que la infiltración de unos cuantos agentes provocadores que cometiesen actos de violencia, repercutiera en perjuicio de la mayoría de los trabajadores ajenos a esa maniobra.

## VIII. PROCEDIMIENTO DE IMPUTABILIDAD DE LA HUELGA

En el caso de que la huelga haya sido declarada existente a solicitud de los trabajadores, ya que el patrón carece de la facultad para hacerlo con fundamento en el Artículo 937 de la Ley Laboral, podrán someter el conflicto o motivo de la huelga a la decisión de la Junta; en la inteligencia de que si el objeto de la huelga consistió en violaciones al Contrato Colectivo o al Contrato-Ley, lo que implica a la aplicación de normas preexistentes que rigen en la empresa, se seguirá el procedimiento ordinario; pero si el objeto de la huelga consistió en el incremento salarial o de otras prestaciones económicas, se seguirá el procedimiento para los conflictos colectivos de naturaleza económica, previsto en el Artículo 900 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo.

Hay que hacer notar, que a diferencia del incidente de calificación de la huelga, en el cual las pruebas conciernen a determinar si se observaron los requisitos formales para la suspensión de las labores sin prejuzgar sobre el fondo del conflicto, en el procedimiento de imputabilidad se entra al estudio del fondo para esclarecer si la empresa está o no en posibilidad de acceder a las peticiones de los trabajadores.

En el primer supuesto, se condena al patrón a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores "en cuanto sean procedentes", o sea, que puede haber un laudo de imputabilidad con una condena total o parcial y al pago de los salarios correspondientes a los días en que hubiese durado la huelga, con la excepción de la huelga por solidaridad a que se refiere la fracción VI del Artículo 450, donde no procede el pago de salarios caídos, porque no se trata de un conflicto directo entre el patrón y sus trabajadores sino de apoyo a una huelga contra un patrón distinto.

## IX. CAUSAS DE TERMINACION DE LA HUELGA

Están previstas en el Artículo 469 que a la letra dice:

"La huelga terminará: I.-Por acuerdo entre los trabajadores y los patrones; II.-Si el patrón se allana, en cualquier tiempo a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores; III.-Por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes y; IV.-Por laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, si los trabajadores huelguistas someten el conflicto a su decisión".

Conviene aclarar que respecto al allanamiento, éste no puede ser condicionado ni parcial, sino que debe satisfacer las peticiones reclamadas de manera total y no en forma abstracta ni para el futuro, sino en forma concreta y actual que acredite el cumplimiento inmediato de las peticiones. Una vez satisfechos estos requisitos, la Junta puede resolver aprobando el allanamiento y levantar el estado de huelga, sin que esa resolución esté condicionada a la aceptación de los trabajadores huelguistas, en virtud de que el allanamiento es un acto unilateral del patrón.

Entre las causas de terminación de la huelga, contenidas en el Artículo 469 transcrito, la más frecuente y efectiva es la fracción I de dicho precepto, esto es, "por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patrones". Ese acuerdo es producto de la negociación conciliatoria en la que intervienen, en la esfera administrativa, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a todos los niveles y, en la esfera jurisdiccional, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Debemos subrayar que la intervención conciliatoria de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se mantiene en el curso de todo el procedimiento de huelga, a partir de la audiencia de advenimiento indicada en el Artículo 926 de la Ley Federal del Trabajo, y aún después de la suspensión de las labores, teniendo en cuenta la idea del Constituyente de que la Junta es antes de conciliación que de arbitraje.

Son muy importantes algunos datos que ya señaló el señor Subsecretario en cuanto a los emplazamientos recibidos en el año de 1991, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de 7,075 emplazamientos, estallaron solamente 135 huelgas, que equivale al 1.9%. Con lo que respecta a los conflictos individuales, éstos se resuelven también por vía conciliatoria en un 60%.

Muchas gracias.

# **RIESGOS DE TRABAJO**

**Ponente:**

**DR. JUAN ANTONIO LEGASPI VELASCO**

**Excatedrático en Medicina del Trabajo en  
Ciencias Sociomédicas en Salud en el Trabajo  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Coordinador de la Maestría en Ciencias con  
Enfasis en Salud Ocupacional  
Instituto Politécnico Nacional**

## **I. INTRODUCCION**

En su libro "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" el Lic. Mario de la Cueva señala que:

"La revolución ética que se había operado en la conciencia de los abogados y de los médicos, ante el hecho inhumano de la miseria a que eran arrojadas las víctimas de los accidentes de trabajo, representan uno de los más extraordinarios malabarismos del pensamiento jurídico de todos los tiempos para poner el derecho al servicio de la vida, porque esta es de verdad la idea de los riesgos de trabajo".

En México esta concepción, da lugar a la teoría del riesgo profesional inicialmente y después a la del riesgo de trabajo y plasma la idea de la prevención y reparación de los infortunios de los mismos, en la declaración de los derechos sociales de 1917, punto de partida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **II. ANTECEDENTES**

La previsión social ha sido una inquietud permanente del gobierno de nuestro país, convencido de que los trabajadores representan el principal elemento para crear la riqueza nacional y que dichos sucesos negativos para su salud, constituyen una pérdida económica considerable para las empresas y para la nación.

Es a principios de este siglo, en los albores de la industrialización del país, cuando se concretan leyes específicas en algunos Estados cuyos contenidos señalan prestaciones para los trabajadores víctimas de algún riesgo profesional, es así como en:

1904, la Ley de José Vicente Villada en el Estado de México, señala la obligación del patrón a responsabilizarse de los riesgos laborales de sus empleados y a cubrirles indemnizaciones, pago de salarios y atención médica durante tres meses y, en caso de muerte, pago de funerales y salario por 15 días a los deudos;

En 1906, la Ley sobre accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes en el Estado de Nuevo León, obliga al patrón a dar prestaciones médicas, farmacéuticas y pago de salario al trabajador por incapacidad temporal o permanente e indemnización en caso de muerte, y;

En 1915, Salvador Alvarado expidió en el Estado de Yucatán un decreto de la Ley de Trabajo en el que se estableció un sistema de seguros sociales como instituciones estatales.

Todos estos esfuerzos se conjugan al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, uno de los instrumentos jurídicos más avanzados por su contenido en garantías sociales; en su Artículo 123, establece el derecho al trabajo y de la previsión social. En el contenido de este Artículo se establecen dos fracciones relativas a los riesgos de trabajo; una referente a la reparación del daño en donde se ubica en el empresario, la responsabilidad frente a un accidente o enfermedad de trabajo, por lo cual pagará la indemnización que prevé la Ley; y, la otra, de tipo preventivo en la cual, en igual forma, el patrón es responsable de cumplir las disposiciones legales sobre seguridad e higiene, adoptar medidas de prevención de accidentes y organizar el trabajo de tal forma que se garantice la salud y la vida de los trabajadores.

Por otra parte, el Artículo 123 refiere en la fracción XXIX, que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social con definición de los seguros encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores y otros sectores sociales, en específico señala entre otros lo referente al seguro de enfermedades y accidentes.

Dicho Artículo, definió inicialmente 21 ramas industriales y de servicios, que actualmente son 22 al incluirse Banco y Crédito, de competencia exclusiva de las autoridades federales en la aplicación de las leyes de trabajo y, en igual forma, se señala que será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

El 18 de agosto de 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo, que en su Título Sexto contiene lo referente a los riesgos profesionales, relaciona las alteraciones de salud de los trabajadores con motivo o en el ejercicio de su profesión, distingue dos conceptos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, se señala prestaciones iguales para ellos, así como la obligación de las empresas de establecer comisiones permanentes de seguridad para apoyar la prevención de los riesgos profesionales.



Es a partir de esta Ley cuando se emiten diversos reglamentos preventivos para evitar riesgos profesionales; tales como: el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1934; en él se detalla la organización y funcionamiento de las comisiones permanentes de seguridad; se dictan medidas de seguridad contra incendio; en el uso de: herramientas, maquinaria y equipo; en procedimientos de trabajo; indicaciones sobre señalización; protección de la maquinaria, almacenaje y el manejo de agentes químicos, en especial de explosivos.

Dicho Reglamento señala el procedimiento de inspección y de autorizaciones a maquinaria y equipo y se dictan medidas específicas, en el manejo de la electricidad; en la minería, textil y en la construcción.

Posteriormente el 13 de febrero de 1946 se promulga el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo, se amplía lo referente a la operación de las comisiones permanentes de seguridad incorporándose lo relativo a la higiene en las empresas; se precisa la realización de exámenes médicos periódicos a los trabajadores y su frecuencia, de acuerdo al uso de diferentes agentes físicos y químicos; se obliga a las empresas con más de 100 trabajadores a contar con un servicio médico para atender la salud de los trabajadores, realizar recorridos para detectar las condiciones de higiene de los centros de trabajo y dar orientación a los trabajadores.

El 29 de octubre de 1954 se publica el Reglamento de Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión que regula la seguridad de esta maquinaria en su instalación, operación y mantenimiento con fines preventivos.

El 13 de marzo de 1967 se publica el Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas por ser una de las ramas económicas con mayor problemática en riesgos de trabajo.

### III. SITUACION ACTUAL

En 1970, la Ley Federal del Trabajo se reforma, su exposición de motivos es rica en un nuevo pensamiento, al pasar de la idea del riesgo profesional a lo que se llama actualmente riesgo de la empresa, o riesgo de trabajo, al señalar: "La teoría del riesgo profesional que se inició en el siglo pasado, tuvo por objeto poner a cargo del empresario la responsabilidad por los accidentes o enfermedades que sufrieran los trabajadores con motivo de la profesión que desempeñaban". Esta teoría actualmente no podría subsistir, porque entraría en contradicción con el derecho del trabajo de nuestros días, ya que todo trabajo conlleva un riesgo; estas consideraciones motivaron la necesidad de sustituir el término "Riesgos Profesionales" por el de "Riesgo de Trabajo" y en concordancia con ello la Ley menciona únicamente riesgos, a los accidentes y enfermedades de trabajo, uniformidad terminológica consecuente con la nueva doctrina de la responsabilidad patronal.

Es conveniente mencionar que aunque la Ley Federal del Trabajo de 1970 incluyó en la definición de accidente de trabajo, al accidente "in itinere", (al trasladarse el trabajador de su domicilio al lugar de trabajo o de éste a aquel) con lo que subsanó la carencia de norma legal

que comprendiera expresamente el caso de los trabajadores lesionados en estas circunstancias, la Ley del Seguro Social la incluye en 1953, como prestación equivalente al accidente de trabajo.

La Ley de 1970 que encierra un pensamiento innovador, una concepción nueva del problema de los riesgos, se convirtió así en una fuerza viva al servicio de la seguridad social; por ello las definiciones de accidentes y enfermedades de trabajo contempladas en las reformas a la Ley del Seguro Social de 1973, son una transcripción literal de los artículos de la Ley Federal del Trabajo.

#### IV. REGLAMENTACION DE LOS RIESGOS DE TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo, dedica el Título Noveno específicamente a los riesgos de trabajo, 49 artículos, y los define en la siguiente forma:

Artículo 473. "Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo".

Artículo 474. "Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél".

Artículo 475. "Enfermedad del trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios".

Por otra parte, su Artículo 477 y siguientes, define las consecuencias de los riesgos de trabajo en los conceptos de incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total y la muerte.

Sus Artículos 483 al 486 y del 490 al 503 establecen las bases y procedimientos de las indemnizaciones por riesgos de trabajo.

Así, el Artículo 487 determina que los trabajadores en caso de sufrir un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

1. Asistencia médica y quirúrgica;
2. Rehabilitación;
3. Hospitalización cuando el caso lo requiera;

4. Medicamentos y material de curación;
5. Aparatos de prótesis y ortopédicos necesarios; y
6. La indemnización que determine el presente Título de riesgos de trabajo.

Es conveniente mencionar que como existen excluyentes que eximen al patrón de las obligaciones anteriores, tal como lo señala el Artículo 488 de la Ley Federal del Trabajo; el Artículo 489, también refiere que no libera al patrón de ciertas responsabilidades, tales como que el accidente de trabajo ocurra por torpeza o negligencia del trabajador.

Con el propósito de conocer la incidencia de los riesgos de trabajo y garantizar los derechos de los trabajadores afectados y sus familias, se establece la obligación del patrón de informar a la autoridad laboral de la ocurrencia de los accidentes de trabajo en un lapso de 72 horas y en forma inmediata en casos de defunción.

Se refuerza la obligación señalada desde la Ley Federal del Trabajo de 1931, de que en cada empresa se establezca una comisión de seguridad e higiene, con igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Actualmente, estas comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, deben vigilar y reportar a la autoridad laboral correspondiente, el cumplimiento por parte del patrón de las medidas que proponga relativas a la prevención de los riesgos de trabajo, y el mantenimiento del equilibrio ecológico y tienen como obligación efectuar como mínimo una visita mensual a los edificios, locales, instalaciones, maquinaria y equipos del centro de trabajo para verificar las condiciones de seguridad e higiene, así como participar y colaborar con las autoridades del trabajo, con las sanitarias y con las instituciones de seguridad social, en la investigación de todo riesgo consumado.

Posteriormente, en 1978 la Ley Federal del Trabajo es reformada para incluir tres cambios fundamentales: el establecimiento de Comisiones Consultivas en Seguridad e Higiene; la capacitación de los trabajadores como una obligación patronal la cual debe incluir la seguridad e higiene como un tema básico, y la emisión del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo que aglutina las disposiciones anteriores y adecúa los lineamientos con los avances tecnológicos industriales.

La Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las correspondientes en cada una de las Entidades Federativas del país, organizaciones sui generis no contempladas en otras legislaciones, tienen el propósito de estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para abatir los riesgos de trabajo. En ellas participan los más altos niveles gubernamentales y las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores,

estableciéndose el tripartismo con el propósito de obtener el consenso en el proceso de emisión de disposiciones sobre prevención de riesgos de trabajo.

Por otra parte, se refuerza el principio prevencionista del Artículo 123 al reiterar que los patrones están obligados a efectuar las modificaciones que ordenen las autoridades del trabajo, a fin de ajustar sus establecimientos, instalación o equipos a las disposiciones de esta Ley, de sus reglamentos o de los instructivos que con base en ellos se expidan. Se especifica que si transcurrido el plazo que se le conceda para efectuar esta modificación no se realiza, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social procederá a sancionar al patrón infractor, con apercibimiento de sanción mayor en caso de no cumplir la orden dentro del nuevo plazo que se le otorgue.

Si aplicadas las sanciones a que se hace referencia anteriormente, subsistiera la irregularidad, la Secretaría, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo.

El Título Noveno sobre Riesgos de Trabajo de la Ley Federal del Trabajo contiene una tabla que enlista de manera enunciativa pero no limitativa, 161 enfermedades de trabajo y para efecto de indemnizaciones por riesgo de trabajo, la tabla de valuación de incapacidades permanentes de la misma Ley, establece en 409 fracciones los porcentajes de indemnización que deben ser aplicados por pérdidas anatómicas y/o funcionales.

De importancia en el campo de los riesgos de trabajo, es la Ley del Seguro Social mexicana, emitida el 19 de enero de 1943, y de observancia general en toda la República Mexicana, comprende los regímenes obligatorio y voluntario, los que permitieron la creación de un sistema encaminado a la protección del trabajador y de su familia contra los riesgos de la existencia así como encauzar, en un marco de mayor justicia, las relaciones obrero patronales y cuyas prestaciones a partir de esta Ley, incrementaron a los trabajadores el salario real y su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional, al contar con un instrumento para el otorgamiento de las mismas, señaladas en la Ley Federal del Trabajo para estos riesgos.

Es el Instituto Mexicano del Seguro Social, el organismo que opera dichos derechos, señalados en el Capítulo Tercero de dicha Ley, cuyas prestaciones en especie consisten en la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación; prestaciones en dinero, subsidios temporales; indemnizaciones y pensiones por incapacidad permanente, parcial o total y la muerte.

En este contexto, el subsidio por incapacidad temporal se otorga desde el primer día de inhabilitación y por el 100% del salario, por el tiempo que dure ésta o hasta que se declare incapacidad permanente. La incapacidad permanente total comprende alrededor del 85% del salario de cotización del trabajador y sirve como base para la determinación de las incapacidades permanentes parciales, de acuerdo con la tabla de valuaciones de la Ley Federal del Trabajo, ya comentada.

En el caso de incapacidad parcial permanente, menor del 15%, se otorga una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiera correspondido y para porcentajes mayores se paga una pensión de por vida.

En caso de muerte del trabajador por un riesgo de trabajo se otorgarán dos meses de salario como ayuda de gastos de funeral y al cónyuge dependiente, una pensión del 40% tomando como base la incapacidad permanente total y del 20% a cada uno de los hijos menores de 16 años, sin rebasar el límite económico que sirve como base. Si los hijos huérfanos continúan estudiando en planteles del sistema educativo nacional, se les extiende el goce de la pensión hasta una edad máxima de 25 años y siempre que no sean sujetos del régimen obligatorio.

En las reformas de la Ley del Seguro Social, a partir de 1973, se señala un capítulo denominado de la prevención de riesgos de trabajo, facultando al IMSS para proporcionar servicios preventivos individualmente o a través de procedimientos de alcance general para evitar riesgos de trabajo.

En concordancia con la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 512-E y el 89 de la Ley del Seguro Social, es facultad de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social coordinarse con la Secretaria de Salud y con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo. A la fecha se desarrolla conjuntamente un Programa de Modernización de la Prevención de Riesgos de Trabajo, con el propósito de proporcionar servicios a las empresas que les permita abatir riesgos de trabajo en un universo de cerca de 700,000 centros de trabajo, mediante diferentes mecanismos que incluyen: asesorías directas en las empresas; diagnósticos integrales de sus condiciones de seguridad e higiene; recomendaciones para incrementarlas; acciones promocionales de salud para los trabajadores y de orientación para el funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene a través de brigadas multidisciplinarias; sensibilización para el establecimiento de servicios preventivos de medicina y seguridad en el trabajo; de capacitación a comisiones mixtas, gerentes y directivos de empresa; de difusión de medidas preventivas a través de los medios colectivos de comunicación y de acciones de apoyo a la micro y pequeña empresa y en ramas económicas de mayor problemática; así como orientación para el cumplimiento de la normatividad en la materia.

Por otra parte, la Ley del Seguro Social establece que los patrones deben cooperar con el IMSS en la prevención de los riesgos de trabajo, facilitarle la realización de estudios e investigaciones; proporcionarle datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre riesgos de trabajo y colaborar en el ámbito de sus empresas a la difusión de las normas sobre prevención de riesgos de trabajo.

## V. DISPOSICIONES PREVENTIVAS

Con el propósito de reforzar la prevención de riesgos de trabajo, la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 512, enfatiza que la autoridad laboral está facultada para expedir

reglamentos e instructivos que fijen las medidas necesarias con lo que se sientan bases para contar con la estructura legal tan específica como lo requiera la protección de la salud de los trabajadores.

En el momento actual se encuentran vigentes 4 Reglamentos directamente relacionados con la prevención de riesgos de trabajo; estos son:

#### **A. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo**

Contiene 13 títulos y 271 Artículos sobre diversos requerimientos básicos de seguridad e higiene para: edificios y locales; prevención y protección contra incendios; la operación, modificación y mantenimiento del equipo industrial; la utilización de herramientas de trabajo; manejo, transporte y almacenamiento de materiales, sustancias inflamables, combustibles, explosivos, irritantes y tóxicas, así como las condiciones del medio ambiente de trabajo y del equipo de protección personal.

Asimismo, señala la organización de la seguridad e higiene en los centros de trabajo, de las comisiones mixtas, los servicios preventivos de medicina del trabajo y de los servicios de seguridad e higiene para la prevención de riesgos en los centros de trabajo, y precisa la estructura y atribución de los órganos consultivos nacionales y estatales que se integran con representantes del gobierno, del sector patronal y obrero.

Con base en este Reglamento se han expedido a la fecha 22 instructivos con disposiciones específicas y operativas de los capítulos ya enumerados; como apoyo a éstos se han elaborado además 87 normas técnicas referentes a características de seguridad de productos de uso humano, equipos de protección personal y contra incendio, medidas de higiene industrial y técnicas de laboratorio para la evaluación de agentes químicos, entre otras.

#### **B. Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión**

Establece que la vigilancia de la construcción, reparación e instalación de todos los generadores de vapor y de recipientes sujetos a presión, corresponde exclusivamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Se prevé la forma en que deberán solicitarse las autorizaciones y las inspecciones a que serán sujetos, a efecto de determinar medidas de seguridad. Se incluyen las medidas de seguridad de los aparatos auxiliares, tales como tuberías, válvulas de seguridad, columna y alimentación de agua y requisitos que deberán reunir los jefes de planta, operadores y fogoneros; define las obligaciones de los patrones respecto al mantenimiento, control y sanciones por violaciones a las disposiciones del Reglamento.

### **C. Reglamento de Seguridad en Trabajos de las Minas**

Este Reglamento determina las protecciones en trabajos subterráneos; de las instalaciones de superficie; de los transportes que se utilizan en las mismas, como son vías de ferrocarril en servicio, montacargas, palas mecánicas, malacates, bombas, tuberías y elevadores.

En lo específico, establece las medidas de seguridad e higiene en explotación de minas de carbón, en cuanto a su ventilación, control de gases y polvos, de la utilización de maquinaria e instalaciones eléctricas, prevención de incendios y utilización de explosivos.

### **D. Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo**

Publicado en el Diario Oficial el 29 de enero de 1964, se deriva de la Ley del Seguro Social y asocia la peligrosidad de la actividad de las empresas con la incidencia de riesgos de trabajo; es por lo tanto un instrumento preventivo.

Para los efectos de la determinación de las primas que deben pagar los patrones, para el seguro de riesgos de trabajo, las empresas son distribuidas en cinco clases, que van del riesgo ordinario de vida clase primera al riesgo máximo de la clase quinta; a su vez cada una se divide en tres grados de riesgo (mínimo, medio y máximo).

Las empresas están clasificadas conforme a un catálogo de actividades en 99 grupos y 277 fracciones, que especifican la actividad fundamental en la que debe estar inscrita la empresa para el seguro de riesgos de trabajo.

Al inscribirse un patrón en el seguro obligatorio, se ubica su empresa en el grado medio de su clase y fracción y anualmente según la incidencia que presente de accidentes y enfermedades de trabajo, se le aumenta o disminuye el grado de riesgo, así como el importe de la prima que debe pagar por dicho seguro.

De esta forma este mecanismo se convierte en un proceso de estímulo o sanción según si la empresa aplica o no medidas preventivas para evitar accidentes o enfermedades de trabajo.

En el mismo contexto, si todas las empresas de una rama o actividad económica cotizan en el grado máximo o mínimo de su clase por tres años consecutivos pasan todas las empresas de esa actividad a la clase superior o inferior por lo que las cuotas sufren una variación cuantiosa.

Esta movilidad en grupo o individual, en diferentes clases o en la misma, constituye uno de los principales mecanismos de estímulo o sanción por su sustento en la economía de las empresas.

## VI. DISPOSICIONES INTERNACIONALES

Otra fuente de legislación de aplicación obligatoria en el campo de la prevención de riesgos de trabajo lo constituyen los convenios ratificados por nuestro país, con la Organización Internacional del Trabajo; incluyen entre otros, el relativo a la protección de trabajadores contra las radiaciones ionizantes; el de higiene en el comercio y las oficinas; de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo; de servicios de salud en el trabajo; seguridad y salud en la industria de la construcción y el último ratificado, de seguridad de los productos químicos en el trabajo.

Las disposiciones de todos ellos están contenidas en la normatividad mexicana en la materia.

Creemos que este marco jurídico que se ha integrado desde 1917 a la fecha, ha tenido el propósito de garantizar los satisfactores de los trabajadores que han sufrido un riesgo de trabajo y de realizar las actividades de apoyo para reintegrarlos a una actividad productiva. Comprende los aspectos de recuperación de la salud, lo referente a la restitución del salario y las acciones preventivas que indudablemente resultan las más valiosas para el país, las empresas y los trabajadores. De tal forma que constituye un esquema integral, objetivo ante la realidad económica de las empresas y del país pero, sin embargo, perfectible.

Es logro de las demandas que los trabajadores realizan desde principios de siglo ante condiciones adversas para desempeñar su trabajo pero que, sin lugar a dudas, a través del cumplimiento de estas disposiciones legales se ha propiciado una mejoría sustancial de las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Baste señalar que el incremento de riesgos de trabajo que se da en el país por el auge de la industrialización, posterior a los decenios de los años 60 y 70, debido a la acción conjunta de patrones, trabajadores y gobierno, podemos decir actualmente, que se logró un importante decremento de estos, a través de los esfuerzos que se inician en 1979, que convergieron en 1985 en el Programa conjunto STPS-IMSS de Salud y Seguridad para los Trabajadores de las Empresas, reforzándose en 1992 las actividades de prevención y difusión. Actualmente con cerca de 700,000 empresas y aproximadamente 9,000,000 de trabajadores bajo el seguro de riesgos de trabajo, la tasa de incidencia de 9.7 en 1984 bajó en 1992 a 6.4 riesgos de trabajo por cada 100 trabajadores.

Finalmente cabe señalar que en cuanto al aspecto normativo, desde 1917 el gobierno del país ha mostrado una visión prospectiva plasmada en la Constitución con conceptos que se adelantaron a su época, lo que permitió la elaboración de una estructura reglamentaria sólida con lo que se ha logrado abordar en forma efectiva la seguridad e higiene frente a las actuales realidades del desarrollo nacional.

De ahí, que actualmente la Administración Federal enfatiza la importancia en este campo por considerarlo una actividad prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo; se le ha incluido



como una de las vertientes para lograr los niveles de eficacia y eficiencia laborales, en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad; y constituye materia de los Acuerdos de Productividad que el Poder Ejecutivo está firmando con los gobiernos estatales para lograr sentar las bases de un México Moderno.

No es posible concebir una vida económica que no actúe con el derecho y hacia el derecho y un derecho que deje de actuar hacia la vida social en general.



**- AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS  
SOCIALES**  
**- PERSONAL JURIDICO DE LAS JUNTAS DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE**

**Ponente:**  
**LIC. JUAN BAUTISTA CLIMENT BELTRAN**

**Excatedrático de Derecho del Trabajo**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad Autónoma del Estado de México**  
**Secretario General de Consultoría Jurídica**  
**y Documentación**  
**Junta Federal de Conciliación y Arbitraje**

**- AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS SOCIALES**  
**- PERSONAL JURIDICO DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE**

Voy a abordar este tema porque, como muy bien dijo el señor Subsecretario Gómezperalta, es un tema necesariamente árido porque se trata de exponer la estructura del marco jurídico de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en cuanto a los funcionarios que la integran y, por otra parte, los servicios sociales se refieren a actividades administrativas relativas al servicio del empleo y de capacitación.

Comenzaré por decir que algunos aspectos sustanciales del tema que se refieren a mi ponencia fueron tratados y esclarecidos por el Lic. Arsenio Farell Cubillas, Secretario del Trabajo y Previsión Social, en su intervención en el Seminario entre la Secretaría del Trabajo y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, sobre Autoridades Laborales en México y en los Estados Unidos de América, celebrado en esta ciudad el 9 de julio del año en curso; por lo que se reflejarán sus conceptos en la primera parte de esta exposición.

Como cuestión previa, cabría decir que en el marco jurídico de las autoridades laborales en México hay la separación de esferas netamente distintas; unas son autoridades administrativas, o más bien funciones administrativas porque las mismas autoridades ejercen funciones jurisdiccionales y también administrativas como ocurre por ejemplo con la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que es un cuerpo Colegiado de carácter jurisdiccional que desempeña

también funciones administrativas cuando recibe contratos colectivos para su depósito; e inclusive funciones legislativas cuando dicta un laudo en el procedimiento de imputabilidad de una huelga, o en un conflicto de naturaleza económica, donde modifica las condiciones del Contrato Colectivo (pueden subir o bajar las prestaciones).

En consecuencia, la Junta en un laudo de imputabilidad se convierte en una autoridad legislativa porque no aplica el derecho preexistente sino que crea un nuevo derecho. Ya sobre esta base tendríamos que distinguir entre las autoridades que desempeñan funciones administrativas, donde como ustedes saben hay una relación jerárquica de subordinación del funcionario inferior al funcionario superior y en esa esfera administrativa la jefatura del sector laboral radica en el Secretario del Trabajo; mientras que en la autoridad jurisdiccional de manera distinta hay una relación de autonomía, en donde no importa el rango del tribunal, no puede resolver en función de órdenes que se le den por una autoridad superior.

Un tribunal jurisdiccional como es la Junta, y esto es importante remarcar, para responder a criterios apasionados en cuanto a que pueda haber parcialidad en sus fallos, tiene un control constitucional a través de la vía del amparo que es una institución mexicana sumamente importante, de manera que tanto en las soluciones de los conflictos individuales como en la solución de los conflictos colectivos, incluyendo huelgas o conflictos por titularidad de Contrato Colectivo, la Junta de Conciliación y Arbitraje decide el conflicto, pero está sujeta a una instancia superior de los tribunales de amparo, para el control de la legalidad y de la constitucionalidad de las resoluciones. No son tribunales omnímodos, hay un estado de derecho perfectamente estructurado.

Otro aspecto que convendría esclarecer es que hay una competencia federal y una competencia local por lo que respecta a los tribunales laborales; pero hay una Ley Laboral única, solamente el Congreso, integrado por diputados y senadores, tienen facultades para legislar sobre la Ley Federal del Trabajo; las autoridades de los estados no tienen esa facultad. En cambio sí hay una competencia federal y una competencia local cuando se trata de aplicar la Ley por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de suerte que hay una Ley Federal del Trabajo única que rige en todo el territorio nacional y hay Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Junta Federal que conoce y resuelve los problemas de trascendencia nacional, textiles, petróleo, industria eléctrica, etc.; y hay también las Juntas Locales en los Estados que conocen y resuelven los conflictos de la esfera local. El sistema de la Ley Laboral única ha sido criticado por algunos juristas mexicanos; han considerado que debería haber una ley laboral sustantiva para establecer los derechos de los trabajadores y una ley laboral adjetiva, o sea una ley procesal.

Mario de la Cueva se opuso a estas opiniones tecnicistas, pues no van de acuerdo con la realidad mexicana. En México una Ley Laboral que comprende el derecho sustantivo, el derecho procesal que atañe a los procedimientos, que comprende también el procedimiento de huelga, las relaciones laborales de carácter individual y colectivo. No hay, pues, una ley de huelgas, una ley procesal, una ley sobre sindicatos, una Ley sobre relaciones laborales; todo eso está comprendido en un solo Código Laboral que es la Ley Federal del Trabajo, y si bien no

abarca ampliamente los aspectos técnicos, en cambio, tiene la gran virtud de reunir en un solo cuerpo legal la codificación laboral y ponerla al alcance de los trabajadores.

Refiriéndome al Marco Jurídico de la Ley Laboral Mexicana, el Artículo 523, enumera cuáles son las autoridades del trabajo que comprenden las autoridades administrativas y autoridades jurisdiccionales, a saber; la aplicación de la norma compete en sus respectivas jurisdicciones primero a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a la de Educación Pública, a las autoridades de las entidades federativas; a las direcciones o departamentos del trabajo; a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; a la Inspección del Trabajo; a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; a la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; a las Juntas Federales y Locales de Conciliación, a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de los Estados y al Jurado de Responsabilidades.

Las autoridades administrativas del trabajo están señaladas en las fracciones I a la VIII del Artículo 523 de la Ley Laboral. En ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene injerencia en la repartición de las utilidades a los trabajadores, en cuanto a que en los términos del Artículo 121 de la Ley Laboral, éstos tienen derecho a formular objeciones a la declaración que presenta el patrón a dicha Secretaría. Porque de ahí se deriva el porcentaje correspondiente a los trabajadores; o sea de la declaración anual que presentan los patrones en Hacienda, para los efectos de los impuestos. Un porcentaje de las utilidades del patrón declaradas corresponde a los trabajadores; de ahí que la Secretaría de Hacienda tiene facultades para revisar esa declaración cuando hay objeción por parte de los trabajadores, y aún sin haberla, cuando encuentra que no corresponde esa declaración a la realidad contable de la empresa. A su vez a la Secretaría de Educación Pública, le corresponde vigilar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley impone a los patrones en materia educativa, así como intervenir coordinadamente con la Secretaría del Trabajo en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. En un programa muy ambicioso, el Plan sobre Empleo y Capacitación publicado por la Secretaría del Trabajo, se aborda de raíz y englobando todos los aspectos el problema de la capacitación; entre ellos la deficiencia educacional por parte de los trabajadores, y en general de los estudiantes, que ocasiona luego una falta de preparación para el empleo; y ahí están coordinadamente en ese Plan las funciones de la Secretaría de Educación Pública en relación con la Secretaría del Trabajo.

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene una doble función: en casos de litigio asesorar y patrocinar a los trabajadores gratuitamente en los juicios o procedimientos laborales; y una función preventiva consistente en procurar convenios conciliatorios para evitar conflictos, cuidando que no haya renuncia de los derechos de los trabajadores. Aquí en este foro está presente el señor Procurador General de la Defensa del Trabajo y él podría proporcionar los índices de conflictos que se evitan previniendo mediante convenios conciliatorios el estallamiento de conflictos, eliminándolos mediante una reparación anticipada de las prestaciones a favor de los trabajadores.

Las funciones de la Inspección del Trabajo están indicadas en los Artículos 540 al 543, las cuales consisten principalmente en vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo; facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones, sobre la manera más efectiva de cumplir dichas normas; poner en conocimiento de la autoridad las violaciones a las normas laborales que se adviertan en las empresas y establecimientos, así como cuidar que se observen las normas para la seguridad y salud de los trabajadores, especialmente cuando se trata de trabajos peligrosos.

También se encuentra en este Foro el señor Director General de Inspección del Trabajo, y habría que subrayar otra función de los inspectores no localizada en la Ley Laboral, que consiste en dar apoyo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje actuando como fedatarios para hacer notificaciones; cuando falta personal jurídico en las Juntas se les da validez a las notificaciones que hacen los inspectores del trabajo.

A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos le corresponde mediante las decisiones del Consejo de Representantes, fijar los salarios mínimos generales y profesionales; y a la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, le compete determinar el porcentaje correspondiente a los trabajadores. Cabe hacer notar que estos dos últimos organismos son autónomos e independientes en su funcionamiento; son creadores de derecho, toda vez que están facultados para fijar el aumento de los salarios mínimos, así como el del porcentaje de las utilidades de las empresas atribuible a los trabajadores, estableciendo nuevos derechos a favor de los mismos.

Ahora bien, en el ámbito administrativo los servicios sociales de mayor significación laboral a cargo de la Secretaría del Trabajo están enmarcados en el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, que se hallan comprendidos a su vez en las atribuciones que le confiere el Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dice este Artículo en lo conducente: promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como para realizar investigaciones, también está el servicio de asesoría e impartir cursos de capacitación, que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

Al respecto, el derecho a la capacitación y adiestramiento para el trabajo estaba ya consagrado en la fracción XIII del Artículo 123 de la Constitución de 1917 y en varias reformas de la Ley Federal del Trabajo, decretos publicados en el Diario Oficial de 28 de abril y 30 de diciembre de 1983, pero su realización práctica era poco efectiva, por lo que la Secretaría del Trabajo ha instrumentado planes y programas de los que apuntaremos algunos aspectos relevantes.

Así, el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994, procura integrar ordenadamente el conjunto de elementos indispensables para la realización de un esfuerzo efectivo en la formación de los recursos humanos, con vistas a su incorporación a la actividad productiva y para el mejoramiento de la productividad en las empresas y en la economía nacional.

En la presentación se destaca la magnitud de la brecha en la productividad que se observa entre nuestro país y los países desarrollados. Al hablar de modernización y productividad se destaca la importancia de la capacitación, señalando que el cambio tecnológico acelerado en la época actual exige no sólo la transformación de los perfiles ocupacionales que habrán de cubrir quienes se incorporen en los próximos años a la actividad productiva, sino de un vasto proceso de readaptación de la mano de obra en activo. Señala este ambicioso plan que ya la economía internacional no busca ventajas competitivas de la mano de obra barata, sino que la competitividad se asocia cada vez más a los conceptos de calidad total y de productividad.

Alude el rezago tecnológico indicando que las actividades vinculadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología no han motivado el interés de las empresas, se importó tecnología frecuentemente inapropiada y en desuso, la investigación se dejó casi en su totalidad en manos del Estado, y debido a la falta de estímulos muchos de los investigadores mejor capacitados salieron del país. También es deficiente la vinculación del sistema educativo a las necesidades del aparato productivo, como lo revela el hecho del desempleo o subempleo entre los egresados de las instituciones de enseñanza superior y de centros de capacitación que después no encuentran una ocupación adecuada en el campo laboral. Las estadísticas muestran que del total de profesionales medios y superiores del país el 36% se encuentran inactivos, lo que representa un costo social muy alto.

Por otra parte, los programas de capacitación impartidos en las empresas son muy cortos y frecuentemente no tienen como objetivo la actualización y superación personal, sino que tratan de cubrir un formulismo legal y cuando promueven a los trabajadores a un puesto superior, en un gran número de casos únicamente la experiencia en el trabajo les proporciona los conocimientos indispensables para laborar en su nuevo puesto.

Para lograr el desarrollo adecuado de los recursos humanos y evitar el desperdicio de recursos por la desvinculación de sistemas educativos y de capacitación con el aparato productivo, los servicios de empleo de la Secretaría del Trabajo que operan ya en 99 localidades del país, tienen una importante función apoyados con información de los mercados del trabajo, de las tendencias de la actividad económica y de un sistema de detección oportuna de las necesidades educativas, así como de capacitación y adiestramiento.

Estimamos interesante el dato que proporciona el Plan acerca de la capacitación en las empresas, sobre el registro actualizado de Comisiones Mixtas de Capacitación, cuya integración es bipartita y paritaria entre los trabajadores y el patrón, a las que corresponde que se cumpla con los planes y programas que se formulen por las propias empresas; pues la autenticación de las actividades mediante las constancias laborales, revela la existencia de 108 mil Comisiones Mixtas distribuidas en el mismo número de empresas en las distintas ramas de actividades.

Consideramos de interés dar a conocer algunas realizaciones que reflejan los logros obtenidos en la práctica dentro de las limitaciones de este espacio; el Servicio Nacional de Empleo a través de las oficinas de colocación capta las necesidades cualitativas de capacitación que demanda la planta productiva local y se implementan cursos de readiestramiento para personal desempleado, los cuales se imparten en los planteles de capacitación existentes en cada

localidad y el proyecto cubre el curso de instructores y material didáctico; asimismo se ofrece al trabajador una beca de readiestramiento equivalente a un salario mínimo, la cual puede durar entre uno y seis meses; esto significa la modalidad que promueve la capacitación proporcionando al trabajador un estímulo económico durante el tiempo que dedica al readiestramiento.

El número de trabajadores colocado de 1988 a junio de 1992, fue de 864 mil 423 trabajadores, más del doble de lo logrado en los cuatro años anteriores y el número de becas de capacitación otorgadas fue de 276 mil 916, superior en 176% a las metas originales. Los cursos de capacitación se impartieron en 429 localidades y 643 centros educativos, de los cuales, 72% son dependientes de la Secretaría de Educación Pública y 97% son del sector público; el 65% de los trabajadores atendidos fue personal desplazado de su trabajo, el 30% fue solicitante de empleo por primera vez y el 5% restante buscaba mejorar su situación laboral.

## AUTORIDADES JURISDICCIONALES DEL TRABAJO JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

La creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje está prevista en la fracción XX del Artículo 123 Constitucional de 1917, cuyo precepto dice: "las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno". El propósito de los constituyentes fue asignar a estas Juntas únicamente funciones de advenimiento en los conflictos colectivos, para evitar el estallamiento de las huelgas, por lo que consideraban que no debería atribuírseles la intervención jurisdiccional en los litigios individuales de trabajo, los cuales quedarían reservados a los tribunales civiles. Esta cuestión que fue muy controvertida, se zanjó en la ejecutoria "La Corona" de la Suprema Corte de Justicia en 1924, donde les atribuyó competencia plena para conocer y resolver como Tribunales de Derecho las controversias litigiosas de carácter individual y colectivo en materia de trabajo.

Otra cuestión que ha sido motivo de polémicas es la composición tripartita de las Juntas, por considerar que la función de juzgar debe ser atribuida a juristas profesionales. Hay que tener en cuenta que las Juntas de Conciliación y Arbitraje se integran con un representante del sector obrero, un representante del sector patronal y un representante del gobierno. Para el representante del Gobierno que la preside es requisito indispensable ser profesional del derecho; en cambio no lo es para los representantes del sector obrero y del sector patronal, aún cuando en algunos casos también son abogados. Otros estiman que se les otorga a estos representantes el carácter de juez y parte, puesto que estarían interesados en adscribirse al interés del sector del que provienen y carecerían de la imparcialidad propia del juzgador.

Al respecto, cabe decir que este tripartismo es inherente a la raíz histórica de las Juntas porque responde a una realidad que consiste en la gravitación de las fuerzas sociales, pues en todos los litigios obreros surgía la confrontación entre las clases sociales. De ahí que casi todas las instituciones de carácter social en México tienen una composición tripartita, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Nacional



para la Participación en las Utilidades. Acerca de la objeción de que son jueces legos los representantes obrero y patronales, en México es bien sabido que dichos representantes tienen una especialización en las ramas correspondientes a las Juntas que ellos integran, quizás superior a las que tienen los profesionales del derecho. Hay que advertir que los contratos-ley son ordenamientos muy evolucionadas en la rama industrial del caso; un profesional, en la Junta, no los conoce tan bien como un representante obrero o patronal, que ha estado vinculado a la interpretación de ese contrato durante diez o quince años.

Por otra parte, la designación de estos representantes por los sectores respectivos no es incompatible con la función del juzgador, pues es frecuente que se emitan laudos o resoluciones de las Juntas por unanimidad de votos; e incluso se han dado casos en que los representantes del capital y del trabajo emiten su voto en contra del representante del gobierno. Quiere decir que son jueces de plena jurisdicción, pues no se limitan al esclarecimiento de los hechos, sino que intervienen en la función jurisdiccional. Además contribuyen conforme al origen de su representación a que la jurisdicción laboral tome en cuenta los principios de equidad; porque la equidad, que también está presente en el Código Civil, ahí aparece de manera tangencial; en cambio la equidad está presente en todo el derecho laboral mexicano.

Las normas que regulan el funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y atañen a la competencia federal contenidas en la Ley Federal del Trabajo, son aplicables también a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. En lo conducente, nos referimos a la estructura de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, porque las normas aplicables a ésta irradian también hacia las Juntas Locales de los Estados. En cuanto al funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Artículo 606 de la Ley Laboral señala que la Junta funcionará en pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades de competencia federal.

Este Artículo, en virtud de la reforma publicada en julio de 1976 quedó adicionado con un párrafo 3ro., a fin de permitir el establecimiento de Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje fuera de la capital de la República.

Durante muchos años, no podía haber nada más una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje integrada con Juntas Especiales, pero en la Ciudad de México. Los requerimientos de los trabajadores y de los patrones para acercar la justicia laboral a los estados, porque les era muy difícil venir a litigar desde lugares extremos hasta la capital, suscitó que se decidieran a crear estas Juntas Especiales fuera de la Capital de la República. Para ello había el gran escollo de que en materia de conflictos colectivos, las Juntas se deben integrar con el Presidente Titular. Es decir, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal de tribunales porque funcionan en la Ciudad de México, Juntas Especiales que distribuyen su competencia por Ramas Industriales; pero funcionan fuera de la capital de la República Juntas Especiales integradas a la Federal, que abarca la demarcación territorial respectiva, las cuales conocen de toda clase de conflictos de carácter individual, a excepción de los conflictos colectivos. Todos los conflictos colectivos de la República, tienen que plantearse en la Ciudad de México porque aquí el Presidente Titular de la Junta integra cada una de las Juntas Especiales, ya sea del ramo textil,

industria eléctrica, azucarera, para conocer de los conflictos colectivos. No pueden los Presidentes de las Juntas Especiales ubicadas en la Ciudad de México, conocer y resolver los conflictos colectivos, tiene que ser el Presidente Titular. La Juntas Especiales Foráneas, conocen y resuelven toda clase de conflictos, pero solamente de carácter individual, dentro de la competencia federal y en el área de demarcación territorial correspondiente.

Muchas gracias.

# **DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO**

**Ponente:**  
**LIC. ADOLFO TENA MORELOS**

**Excatedrático de Derecho del Trabajo**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad Nacional Autónoma de México,**  
**Vocero del Sector Empresarial dentro de la**  
**Comisión Nacional de los Salarios Mínimos**

## **I. INTRODUCCION**

Pretendo simplemente hacer una descripción de las normas legales y no precisamente entrar en grandes profundidades de tipo técnico porque eso no sería informativo desde mi punto de vista. En la medida en que ustedes tengan interés en que comentemos algún tema jurídico a mayor profundidad, les agradecería que me hicieran la pregunta y en la medida de mis posibilidades le daré respuesta con mucho gusto.

También quiero referirme de manera concreta a los procedimientos jurisdiccionales y a los procedimiento para fijar el salario mínimo y la participación de las utilidades de los trabajadores, porque los otros temas de tipo procesal pueden representar poco interés para ustedes, ya que son temas de detalle, que realmente no creo que fueran muy ilustrativos; desde luego quiero advertir que el Derecho Procesal mexicano observa los principios generales de Derecho.

Todos los abogados al adquirir un cierto concepto de lo jurídico, captamos también cuáles son esos principios generales de Derecho no escritos pero que todos podemos reconocer; creo que una primer garantía fundamental dentro del procedimiento laboral a la que yo podría hacer referencia, es indudablemente la garantía de audiencia; este es uno de los principios absolutos de la Constitución Mexicana que se observa en toda clase de procedimientos ante autoridades, lo mismo jurisdiccionales que administrativas, y de cuyo principio no escapa el Derecho Procesal del Trabajo; también el principio procesal de la igualdad de las partes ante la autoridad juzgadora es otro principio que rige dentro del proceso laboral.

Como ustedes habrán escuchado a través de las exposiciones que se han hecho, nuestro Derecho Laboral nace en la propia Constitución y el aspecto procesal del trabajo también tiene su fundamento en ella; ya en alguna medida se ha hecho referencia a la integración de los tribunales del trabajo en forma tripartita, esto nace de una norma constitucional y no nace de un capricho, sino que nace de un desarrollo histórico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La Constitución vino a elevar a norma lo que ya existía en la práctica, creo que vale la pena mencionarlo, ya que probablemente a ustedes algunas de estas instituciones nuestras les llamen un tanto la atención porque se diferencian profundamente de las instituciones norteamericanas; pero creo que para poder entender nosotros el derecho de ustedes y ustedes el derecho nuestro, tendremos que partir de la base de que el desarrollo de ambos países ha sido diferente, que los principios históricos en un país y en el otro han sido también distintos y que no podemos realmente comparar todas las instituciones, porque en ese caso no estamos captando el sentido del derecho que estamos tratando de comprender; desde luego nuestros tribunales laborales están especialmente integrados de acuerdo con la Constitución, para el sólo propósito de juzgar cuestiones obrero-patronales, intersindicales o en términos generales de carácter laboral.

Para no dejar en el tintero alguno de estos aspectos que también son materia de conocimiento de los tribunales laborales mexicanos, también quiero mencionar que hay dentro de las normas constitucionales otras disposiciones de tipo procesal sumamente importantes, como pueden ser el derecho de huelga y los paros, y ya también se mencionó que en México el paro tal como es conocido en otros lugares, no existe, es el llamado *lockout*, de acuerdo con el sistema anglosajón, que entiendo que ustedes tienen.

En México no existe el paro, éste está exclusivamente reservado, a ciertas situaciones de carácter económico que hacen incosteable la continuación de la operación de una empresa; el concepto de la huelga como principio regulador de los intereses de los sectores, y de equilibrio entre los factores de la producción son conceptos de una enorme profundidad filosófica que inspira todo el derecho de la huelga mexicana. Como les decía, creo que no es el caso de interiorizarnos profundamente en este tipo de conceptos filosóficos sino más bien en la descripción de nuestros sistemas procesales. También tenemos cuestiones tan importantes como la determinación de la jurisdicción federal.

La Ley Federal del Trabajo es sólo una en toda la República, porque es el producto del trabajo legislativo del Congreso Federal; esta Ley siendo federal, su aplicación en principio y como norma general, es local, ya que son las autoridades locales del trabajo, las que toman conocimiento de los asuntos laborales; con la excepción de la materia de riesgos de trabajo y de capacitación, sin embargo la Constitución misma señala cuales son los asuntos de jurisdicción federal, pues es producto de nuestra idiosincrasia, de nuestra manera de ser y podría decir muy brevemente que está en la Constitución, pues porque así somos; pero finalmente allí están contenidos todos esos principios que rigen nuestro Derecho Laboral. Esta jurisdicción federal con el tiempo se ha ido ampliando, les puedo mencionar a ustedes en esencia que las actividades que se consideran de jurisdicción federal son fundamentalmente en razón de su importancia económica, del hecho de que las empresas actúen en más de una entidad federativa, del hecho de que se actúe en zonas federales, pero diría que fundamentalmente y la razón principal, es precisamente la importancia económica de ciertas actividades que la Federación ha querido reservarse para establecer un mayor control y vigilancia sobre lo que ocurre en esas actividades trascendentes para el entorno nacional.

Desde luego cabe apuntar también que estos tribunales especializados, dedicados a la cuestión laboral, no pertenecen al Poder Judicial, pertenecen al Poder Ejecutivo, esto también tiene una explicación histórica en el nacimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; fundamentalmente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y se llegó a discutir inclusive, si sus resoluciones tenían imperio, si podía ejecutar sus resoluciones o deberían ser homologadas ante un tribunal de derecho común para poder ser ejecutadas.

Con el transcurso del tiempo, los estudios doctrinarios y la propia jurisprudencia, se llegó a determinar su carácter cabal de tribunal, con pleno imperio en la ejecución de sus resoluciones, sin que se tenga que acudir a un tribunal de derecho común. Sin embargo, como digo, no pertenecen al Poder Judicial y no están subordinados de ninguna manera sino que gozan de total autonomía, de ahí también que pueda, desde mi punto de vista, explicarse que no haya instancias en el proceso laboral, la instancia es sólo una ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. Creo que no haría sino confundir a ustedes si hablara demasiado del procedimiento ante las Juntas que son solamente de conciliación, porque no son sino trabajos preparatorios del proceso laboral ante la autoridad juzgadora de la Junta de Conciliación y Arbitraje; así es que hago omisión de mayores detalles. Esta característica de tribunales tripartitas nació históricamente y creo que la experiencia nos ha demostrado que podemos manejar perfectamente nuestros asuntos litigiosos laborales contando con personal ajeno al órgano esencialmente jurisdiccional que sería el Poder Público. En México también los representantes de los sectores interesados forman parte del tribunal, sus votos cuentan exactamente de la misma manera que cuenta el del representante del Poder Ejecutivo y de esa manera hemos venido desarrollando nuestro proceso laboral sin tropiezo.

El procedimiento laboral es público, esto es, no hay nada oculto, se puede concurrir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, asistir a las audiencias, escuchar las declaraciones de las partes o de los testigos, y las de los peritos. El procedimiento es gratuito, en cuanto a que no hay, no solamente costo alguno por la función jurisdiccional que desarrollan las Juntas, sino que no hay una serie de cargas de tipo económico que pueden existir en otros procedimientos, no hay por ejemplo, lo que nosotros en el Derecho Mexicano llamamos los gastos y las costas. En un asunto civil o mercantil, si así lo considera pertinente el juzgador, hace cargos a la parte perdedora de los gastos que le pudo haber ocasionado a la parte ganadora el manejar el litigio, inclusive los honorarios de los abogados. En materia laboral, esto no existe, de ahí que podemos hablar de una gratuidad absoluta.

La inmediatez, es otra característica del proceso laboral, lo que quiere decir que el juez participa realmente del conocimiento directo del desarrollo del proceso; el que sea predominantemente oral, es muy fácil de entender, pues casi siempre se desarrollan todas las partes del proceso en forma personal, con la concurrencia de las partes ante la autoridad juzgadora, ante el propio tribunal, lo cual además le da una característica muy especial al proceso laboral mexicano; no es un proceso frío, ni un proceso simplemente técnico, tiene que ser un proceso total y absolutamente humano como es el Derecho Laboral, el juzgador puede ver los ojos, la cara de quien declara y puede formarse una opinión, en función de lo que está contemplando, de lo que ve, de lo que vive; tanto es así, que en las Juntas de Conciliación y

Arbitraje en sus resoluciones no se observa ninguna forma de valoración de pruebas, sino que dice la Ley, que las resoluciones se dictarán a verdad sabida y a buena fe guardada; esto es, hay una amplísima libertad de juicio de parte de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para poder resolver los conflictos que ante ella se presentan. También esto es natural tratándose de un órgano jurisdiccional, no se pone en movimiento en tanto que no haya parte interesada que lo solicite; esto ocurre en todos los tribunales. También se habla de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben procurar la economía del proceso, evitar una prolongación innecesaria e inútil para impartir justicia; tiene que ser concentrado el procedimiento, lo que persigue el mismo propósito y la sencillez en el proceso, pues no se requiere la presencia de abogados, aunque es común que participemos en él, sobre todo del lado empresarial.

Debo reconocer también que aunque no siempre los trabajadores están representados por abogados, hay personas con una enorme capacidad, que muchas veces saben más que los abogados que participan por el sector empresarial.

En términos generales, yo diría que son profesionales del Derecho quienes intervienen en la defensa de los intereses de una parte o de la otra, independientemente del título profesional, pero como quiera que esto sea, el propósito de la Ley es hacer un procedimiento sencillo, accesible, fácil de manejar, de ahí que establece de manera expresa que el procedimiento laboral no tiene formalidades y simple y sencillamente exige que las partes pidan con precisión lo que deseen pedir, que es lo menos que se puede exigir en un tribunal.

Desde luego la Ley contiene normas muy precisas en relación con la competencia que corresponde a las autoridades, en razón de jurisdicción, según se trate de un asunto federal o local, en fin todo este tipo de cuestiones están perfectamente reglamentadas en la Ley, de la misma manera que también, como ocurre en todo proceso, hay impedimentos para el juzgador, hay impedimentos que pueden hacer valer las partes y en otros casos el propio juzgador debe reconocer que está imposibilitado para intervenir en un juicio, de manera que se excusa de participar en él; también se regulan de manera muy precisa las notificaciones y éstas son de capital importancia en cuanto a que, dentro del procedimiento en México en cualquier clase de litigio y muy particularmente en el laboral, el derecho de audiencia es extremadamente respetado, y malamente podría darse esta garantía de audiencia si no hay una plena certeza del conocimiento que tiene aquél que deba ser oído, de ahí que las notificaciones tienen también una especial importancia y una reglamentación detallada.

También se manejan, como en todo proceso jurisdiccional, los exhortos, los despachos, para que autoridades diferentes de la autoridad juzgadora puedan actuar en su auxilio; también se regulan los incidentes; podría decirles que en términos generales no hay mayor cantidad de incidentes en el proceso laboral, sólo unos cuantos, y se resuelven prácticamente de inmediato, precisamente para hacer expedito y fluido el proceso laboral, pues solamente se admiten como cuestiones incidentales la nulidad, particularmente de notificaciones; la competencia a la que ya hice referencia; la personalidad cuando no se acredita debidamente conforme a derecho y según las normas de la propia Ley para acreditar que se está representando a quien se dice representar; la acumulación, por economía procesal, evitar que haya dos juicios iguales o muy semejantes

o por la misma causa ante el mismo o diferente tribunal; y las excusas en cuanto a la posibilidad que tienen los miembros del tribunal de no conocer de algún juicio en el cual de alguna manera estén impedidos, según las normas de la Ley.

Hay un principio que creo que vale la pena comentar, que se le ha llamado en la Doctrina, la reversión de la carga de la prueba en materia laboral; esto es, que al trabajador no le corresponde probar en todos los casos, sino que es al patrón a quien le corresponde en alguna medida probar cosas que se supone que según otros sistemas le hubieran correspondido al trabajador.

Yo francamente mientras más me he adentrado en este principio menos entiendo que haya reversión de la carga de la prueba, lo que sucede es que cuando se niega un hecho, en gran cantidad de ocasiones, al negar, se está afirmando una situación diferente y es entonces, ante la afirmación, que corresponde la carga de la prueba al patrón; por poner un ejemplo, si el trabajador reclama el pago de salarios devengados y no cubiertos y el patrón dice que no le debe, pues desde mi punto de vista está diciendo le pagué y quien tiene los elementos de prueba para demostrar que le pagó, es el patrón. Yo no encuentro realmente mayor conflicto en esta cuestión de la reversión de la carga de la prueba, sino realmente el cabal entendimiento de si la negativa encierra una afirmación o de hecho es una negativa, en cuyo caso corresponde probar al que afirmó.

Desde luego también cabe apuntar que las resoluciones dictadas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje en forma final, lo que en un procedimiento ordinario ante un tribunal civil o mercantil se llamaría sentencia, nosotros les llamamos laudos, herencia de aquellas épocas en que se pensaba que simplemente arbitraban las Juntas de Conciliación y se pensaba que debieran homologar sus resoluciones ante un tribunal civil para que tuvieran imperio. Los árbitros no dictan sentencias, dictan laudos, de ahí que conservando el estilo y la estructura de Junta de Conciliación y Arbitraje se conserva también el término de laudo, pero es simplemente una denominación, en realidad se trata de una resolución final en un proceso ciento por ciento judicial, perfectamente reglamentado en la Ley y con pleno imperio para ser ejecutado.

Yo creo que podríamos distinguir fundamentalmente tres tipos de procedimientos jurisdiccionales, algunos de ellos no son propiamente juicios como el procedimiento de huelga, pero que por su capital importancia quisiera hacer referencia a él. El procedimiento ordinario, simple y sencillamente es aquél que se desarrolla para dirimir las controversias entre trabajadores con el patrón, entre sindicatos, entre trabajadores y sindicatos, etcétera, esto es cuando no hay una norma que exceptúe de ese procedimiento ordinario; la tramitación de un proceso por la vía ordinaria de acuerdo con la Ley, debe ser por un término máximo de 51 días.

Desde luego el procedimiento se inicia con la presentación de la demanda, la demanda tiene que ser notificada al demandado dentro de las 24 horas siguientes y señalar una audiencia que tiene tres etapas: de conciliación, de demanda y excepciones o sea propiamente de arbitraje y de ofrecimiento de pruebas, son tres etapas dentro de la misma audiencia.



La función conciliatoria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje es un aspecto que también hemos conservado tradicionalmente y que yo creo que la experiencia nos ha enseñado que es un buen camino para dirimir diferencias y no recargar demasiadas actividades en los tribunales cuando las partes se pueden entender. Si acaso la única queja que tengo en contra de la Ley, es que en el aspecto conciliatorio, en la etapa conciliatoria en los juicios ordinarios, no se permite la presencia de abogados, y la razón que se da es la de que los abogados entorpecemos la conciliación y yo diría que puede ser que haya quien lo hace, pero normalmente no ocurre así, sino al contrario; yo cuando menos me siento totalmente libre de culpa; en fin, ese es nuestro procedimiento, la idea es que pueda haber un acercamiento directo entre las partes y como quiera que sea, con abogados o sin ellos, la conciliación soluciona una gran cantidad de conflictos y evita el recargo de actividades en los tribunales, es pues, de capital importancia dentro de nuestro proceso ordinario el aspecto conciliatorio, como de hecho lo es en todos los distintos procedimientos regulados por la Ley.

En la etapa de demanda y excepciones, fundamentalmente lo que ocurre es que el actor, quien haya demandado, reproduce su reclamación, la amplía o expone lo que a sus derechos estima pertinente y el demandado da contestación a esa reclamación dada, oponiendo, desde luego, excepciones y defensas como ocurre en cualquier otro tipo de proceso.

Posteriormente viene la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas. Las pruebas, como es lógico suponerlo, son las mismas que existen en todo procedimiento (la Ley las regula de manera muy precisa): la confesional, las documentales, la testimonial, la pericial, la inspección, la presuncional, la instrumental, más cualesquiera otro medio de prueba que los sistemas modernos pudieran diseñar. En esta etapa del procedimiento, el actor (el demandante) ofrece en primer término sus pruebas y lo hace enseguida el demandado; en caso de que las pruebas puedan desahogarse allí mismo por su propia naturaleza, como puede ser el caso de pruebas documentales, se cierra la instrucción, de otra manera, se celebra una audiencia de desahogo de pruebas, en donde fundamentalmente se reciben aquellas que hubieran ofrecido las partes y hubiera admitido la junta y se llega finalmente al laudo que dicta dicha Junta de Conciliación y Arbitraje, que puede ser dictado, como ya se apuntó anteriormente, por mayoría de los tres integrantes de la Junta: el representante del gobierno que la preside, el representante del trabajo y el representante empresarial.

También se habló en algún momento de la discriminación, un tema que parece ser que en los Estados Unidos, según lo que yo he aprendido y aquí he escuchado, es un tema de profunda preocupación, yo diría que por principio de cuentas en México no tenemos realmente discriminación, la Ley consagra de manera expresa la no discriminación; desde el Artículo 3 que dice de manera expresa, que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores, por motivos de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. Hay otro Artículo que habla además de la preferencia que debe darse a la hora de contratar, en primer término a los trabajadores mexicanos; a quienes hayan servido satisfactoriamente al patrón por mayor tiempo, y a quienes no teniendo otra fuente de ingresos tengan a su cargo una familia y finalmente a quienes sean sindicalizados en relación con los que no lo sean.



Desde luego estos principios de preferencia se mantienen en tanto no haya un contrato colectivo de trabajo que establezca el aprovisionamiento del personal por parte del sindicato, lo que ustedes en los Estados Unidos, si entiendo bien, llaman el **Close Shop**, que también entiendo que por disposición federal no está permitido en sus contratos colectivos.

También quisiera hacer referencia a los procedimientos especiales, diferentes del procedimiento ordinario. Los procedimientos especiales son aquellos que se desarrollan con mucha más celeridad por ser de particular interés o de particular urgencia y a los que el legislador pretendió darles solución a la brevedad posible. Dentro de estos, podríamos hablar por ejemplo de la determinación de quién controla la mayoría de los trabajadores en una empresa, es decir qué sindicato tiene el control profesional de los trabajadores cuando ya existe un sindicato titular de un contrato colectivo de trabajo y hay otro sindicato que manifiesta ser el mayoritario; este tipo de problemas se resuelve conforme a este procedimiento brevísimo; también sobre la suspensión o la terminación colectiva de las relaciones de trabajo, cuando estas causas tienen un origen jurídico y si hay alguna razón o impedimento para que la empresa continúe laborando o que le orille a suspender o a dar por terminados los trabajos y sus operaciones; este procedimiento es el que viene a determinar la justicia o injusticia del proceder empresarial.

Recientemente manejé un asunto de una extraordinaria importancia y un enorme interés de tipo técnico porque además de que el Derecho Laboral es mi fuente de ingresos, es también mi gran pasión, realmente disfruto lo que hago y por eso puedo mencionar que en este asunto tan extraordinariamente complicado y difícil, realmente me sentí muy satisfecho de poder intervenir en él. Había una causal jurídica para dar por terminados los contratos de trabajo que son materia de este procedimiento extraordinario, de este procedimiento brevísimo, como por ejemplo el caso de fuerza mayor que está consagrado en todos los sistemas jurídicos y que ustedes también dentro de su legislación, según entiendo, consagran como causal de incumplimiento justificado de obligaciones desde el punto de vista jurídico.

En este procedimiento yo diría que en términos generales se siguen las mismas normas a las cuales ya brevemente hice referencia en el procedimiento ordinario, con la sola excepción de que la audiencia es sólo una, ahí se desarrolla todo, ahí se trata de conciliar, ahí se plantean las reclamaciones por el actor, ahí el demandado da contestación, ahí se ofrecen las pruebas, ahí se desahogan y ahí se dicta resolución.

Esto significa, nuevamente para hablar de los términos procesales de la Ley, que dentro de los 15 días siguientes a la fecha de presentación de la demanda debe ser resuelto el juicio.

Hay un pilar del Derecho Laboral, no solamente en México sino en todos aquellos sistemas que siguen los principios semejantes a los nuestros y son los conflictos de naturaleza económica, es aquí donde se rompen ciertos principios procesales aplicables a otras normas, y yo me he formado el concepto de que de alguna manera este procedimiento, junto con otras dos instituciones cuando menos, que son el contrato colectivo de trabajo y la huelga, determinaron el nacimiento del Derecho Laboral. El derecho común, el Derecho Civil que venía manejando

todas estas cuestiones laborales, llegó un momento en que no pudo explicar ciertas instituciones y de ahí que hubo la necesidad de que surgiera una rama nueva tan apasionante, tan humana y tan extraordinaria como es el Derecho Laboral.

En el conflicto de orden económico, las partes pueden pedir exactamente de la misma manera en que se acude a un tribunal en los otros procedimientos, pero la resolución de la autoridad jurisdiccional puede no atender a las solicitudes, ni de una, ni de otra parte, sino resolver lo que en conciencia estima pertinente, estos son los casos en que a las empresas, por mencionar un ejemplo, una situación de orden económico les obliga a suspender o a terminar sus operaciones.

A lo mejor el empresario que plantea un conflicto de orden económico pretende un reajuste de personal y a lo mejor el sindicato contesta manifestando que lo que se requiere es más personal y, probablemente, la Junta de Conciliación y Arbitraje al resolver en su laudo, determina que se reajusten horas de trabajo, esto es, resuelve algo que nadie le había pedido.

El procedimiento civil lógicamente no pudo dar cabida a esta novedad y es así que surge pues un procedimiento especial y nuevamente, simplemente por la curiosidad de saber cuánto dura de acuerdo con los términos de la Ley, encuentro que puede durar 66 días. Se plantea por cualesquier parte interesada dentro de la relación obrero-patronal, desde luego los trabajadores o el sindicato o el empresario; yo diría que lo más común sería pensar en el empresario, planteando un conflicto de orden económico. Se tienen que acompañar a la demanda una serie de documentos que fundamenten la tramitación de este procedimiento. No es simplemente como en las otras ocasiones que se plantea una demanda que no tiene que acreditarse ni siquiera en principio su procedencia, en este caso sí es necesario acreditar que hay fundamento para plantear el conflicto económico.

Desde luego estos términos a los que yo me estoy refiriendo, cuando hablo de 66 días en este caso y las otras cuentas que he hecho, son indudablemente días hábiles, de hecho desde el punto de vista calendario podrían tener una duración un poco mayor por los días de descanso semanal u obligatorio que pudiesen interferir en la contabilidad de los términos.

Una vez que se plantea la demanda, se debe de celebrar una audiencia en donde el promovente expone las causas del conflicto, el demandado expone lo que a su juicio estima pertinente y la Junta de Conciliación y Arbitraje de inmediato debe designar tres peritos por lo menos, para que investiguen los hechos y las causas que dieron origen al conflicto, a fin de que en un término breve formulen un dictamen respecto a lo que en su opinión puede ser la solución del conflicto; pero tampoco, quiero advertir, la Junta de Conciliación y Arbitraje está obligada a aceptar como solución los planteamientos que le hagan los peritos, esto es simple y sencillamente para escuchar la opinión de expertos, pero no de manera obligatoria para el tribunal, porque en ese caso la facultad jurisdiccional recaería en los peritos y no en el tribunal, que la conserva.

También cada parte puede designar un perito para que se asocie a los nombrados por el tribunal, y puede nombrar comisiones para que hagan las observaciones y sugerencias a los peritos nombrados por el tribunal.

Una vez que se rinde este dictamen pericial, se hace del conocimiento de las partes, quienes pueden formular objeciones, se cita en tal caso a una audiencia, donde se escucha a los peritos, se les puede interrogar, se pueden ofrecer mayor número de pruebas por las dos partes (actor y demandado) y de todas formas pudiera prolongarse demasiado el procedimiento con estos sistemas.

La Junta de Conciliación y Arbitraje además tiene una facultad que diría yo casi es de investigación, para completar, aclarar o precisar los informes que le hayan rendido las autoridades, las cuales están obligadas a colaborar en la solución del conflicto, proporcionando la información que la Junta de Conciliación y Arbitraje les solicite, de la misma manera que cualquier institución o particular están obligados a contribuir. Al dictar resolución, la Junta de Conciliación y Arbitraje, por disposición expresa de la Ley, debe procurar conseguir el equilibrio y la justicia social en la relaciones entre los trabajadores y los patronos y puede como ya les decía, aumentar el personal, la jornada, la semana de trabajo, los salarios o reducirlos y en general modificar las condiciones de trabajo con una sola limitante, en ningún caso la solución de la Junta de Conciliación y Arbitraje puede ir abajo de los mínimos marcados por la Ley.

En el procedimiento de huelga creo que podríamos hablar de que con todo y la reanudación de las labores, si la Junta de Conciliación y Arbitraje declara inexistente la huelga, ésta tendría una duración de 19 días. Quiero señalar, en adición a lo que ya ampliamente se ha tratado acerca de este tema, que el procedimiento de huelga es nada más eso, no es un derecho, es solamente un procedimiento, no hay un juicio, es simplemente un camino consagrado por la Ley; es otra de las instituciones que en mi opinión formaron el Derecho Laboral, porque no podía explicarse dentro del Derecho Civil, cómo el incumplimiento de los contratos de trabajo, en lugar de generar obligaciones, genera derechos.

Voy a hacer una referencia muy breve a dos aspectos que pudieran ser del interés de ustedes, el primero es cómo se fijan los salarios mínimos en México. Hay una Comisión Nacional que está integrada por el representante del gobierno que la preside, por representantes de los sectores obrero y empresarial, que pueden ser entre cinco y quince, no menos de cinco ni más de quince y que en este momento está integrada por nueve representantes; este número se determina en razón de ciertas actividades que se atribuyen a cada uno de lo que nosotros les llamamos grupos, en cada grupo hay un representante titular y cada titular tiene un suplente; cada sector tiene dos asesores de tipo económico, tanto el de gobierno como los sectores empresarial y obrero; hay una Dirección Técnica que practica los estudios necesarios para que los integrantes del Consejo de Representantes tomemos conocimiento de la situación económica del país y se pueda determinar qué salario mínimo debe de regir.

Conforme a la Ley, el salario mínimo debe iniciar su vigencia el día primero de enero de cada año, después de haber sido sujeto a una revisión durante el mes de diciembre anterior y esto quiere decir que ese salario mínimo se puede incrementar o puede no incrementarse según las circunstancias. Si hay circunstancias excepcionales, se puede manejar la fijación de un salario, es decir una modificación extraordinaria al salario mínimo, esto a promoción del señor Secretario del Trabajo y Previsión o a solicitud de cuando menos el 51% de los trabajadores sindicalizados. Para finalizar, tomaré un breve tiempo para referirme a la fijación de la participación de las utilidades de los trabajadores. Esto, en el año de 1962 o 63 que se reglamentó, nos parecía un monstruo y tuvimos temor inclusive los abogados laboristas y los contadores, que se involucran mucho en esta cuestión porque se toma como base para calcular la participación la renta gravable desde el punto de vista fiscal, pero les puedo asegurar que no pasó nada, a pesar de que es inclusive un motivo de huelga el incumplimiento de las normas sobre participación de utilidades les puedo decir, porque tengo nada más 45 años en esta materia, que han sido verdaderas excepciones, que podríamos contar con los dedos de una mano, los conflictos que realmente se han llegado a suscitar por la participación de utilidades en el curso de 30 años.

La fijación del monto de la participación de utilidades se supone permanente, aunque se puede solicitar la revisión cada diez años si hay circunstancias económicas que lo justifiquen. A la fecha llevamos tres resoluciones, la última de las cuáles, como ya también se dijo aquí, determina el 10% del importe de la renta gravable como participación a los trabajadores; este es un concepto también que probablemente para ustedes con sistema jurídico diferente resulte un poquito complicado o difícil de entender, esto surge desde la Constitución de 1917, pero no se había reglamentado, durante 45 años, pero no ha sido realmente motivo de ningún conflicto mayor.

Aquí los representantes de las partes, ante la Comisión, que se integra de manera semejante a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, no pueden ser menos de dos ni más de cinco; hay más de 8 meses para determinar si la petición de modificación de la participación de utilidades es procedente y finalmente para dictar resolución, y esto es en esencia lo que yo podría platicarles respecto a mi tema.

Muchas gracias.

# **DERECHO A LA SALUD DERECHO A LA VIVIENDA DERECHO AL CREDITO**

**Ponente:  
LIC. ROBERTO DEL CUETO LEGASPI**

**Excatedrático de la Escuela Libre de Derecho  
Director General Adjunto del Banco de México**

## **I. INTRODUCCION**

En el marco de esta "Primera Conferencia Anual México-Estados Unidos de América sobre Legislación Laboral" y en la víspera de un nuevo entorno respecto a las relaciones comerciales entre nuestros países, resulta de particular importancia hacer algunas consideraciones generales en torno a tres vastos tópicos de la legislación laboral mexicana, a saber: el derecho a la salud, el derecho a la vivienda y el derecho al crédito.

## **II. DERECHO A LA SALUD**

El cuarto párrafo del Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución".

Es decir, en nuestro derecho la concepción del derecho a la salud tiene tal importancia que se ha elevado a una norma de rango Constitucional, como una garantía en favor de toda persona.

En particular, por lo que se refiere a los trabajadores, la propia Constitución en su Artículo 123, en las fracciones V, XIV y XXIX de su apartado a), contempla diversas normas que dan lugar a una regulación especial, que tiene por objeto satisfacer esta necesidad social. No haré referencia ni a la fracción V ni a la XIV, relativas a la protección de la mujer durante el embarazo y a la responsabilidad de los patrones por riesgos de trabajo, toda vez que ya han sido tratadas por quienes me antecedieron en este foro. Hemos de avocarnos pues, a lo dispuesto en la fracción XXIX, que a la letra dice:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

La Ley del Seguro Social es una norma federal y, por tanto, de observancia general en toda la república. En ella se plasma el concepto de la seguridad social, precisándose que su finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Asimismo, en la citada Ley se señala al Seguro Social como el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, encargándose su organización y administración a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El mencionado Seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario. Dentro del régimen obligatorio se contemplan los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte, así como guarderías para hijos de aseguradas.

La diferencia en cuanto al régimen obligatorio y el voluntario radica en los sujetos de aseguramiento, ya que en el régimen obligatorio se encuentran aquellas personas que por disposición de la Ley deben registrarse en el IMSS y por las que deben cubrirse cuotas obrero-patronales, en tanto que el régimen voluntario obedece al propósito de dar cobertura a: aquellas personas que no siendo obligatoria su inscripción en dicho instituto, decidan hacerlo voluntariamente en forma individual o colectiva, respecto de todos o algunos de los seguros que abarca el régimen primeramente citado, obligándose a cubrir las cuotas respectivas mediante convenio que celebren con el IMSS.

Dentro de las prestaciones vinculadas con los seguros antes mencionados que en materia de servicios proporciona el IMSS, se abarcan los de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, rehabilitación, ambulancias, velatorios, guarderías infantiles, así como deportivos y de descanso.

Asimismo, se ofrece como prestaciones en especie, asistencia farmacéutica, ayuda para lactancia, canasta básica para el recién nacido, alimentación en guarderías infantiles y aparatos de prótesis y ortopédicos.

Finalmente, el IMSS también otorga prestaciones en dinero consistentes en subsidios por incapacidad temporal por riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad; pensiones por incapacidad permanente, parcial y total, así como por invalidez; ayuda para gastos funerarios e indemnización por riesgos profesionales.

Para efectos de poder hacer frente al costo que implica proporcionar dichas prestaciones la Ley establece el pago obligatorio de cuotas a cargo de los patrones, de los trabajadores y de los demás sujetos obligados, así como contribuciones a cargo del estado.

A fin de poder disfrutar de los beneficios antes mencionados, se establecen entre otras, las obligaciones de los patrones de registrarse e inscribir a sus trabajadores en dicho Instituto dentro de un plazo de cinco días a aquel en que se inicie la relación de trabajo, de presentar avisos de modificación a su salario y de baja en caso de terminación de la relación laboral; de llevar registros en los que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores y de cubrir las cuotas por dichos trabajadores, así como de retenerles del salario las que a estos últimos correspondan y enterarlas al IMSS.

Hemos de mencionar que las bases de cotización de las cuotas obrero-patronales están en función del salario que percibe el trabajador. Dichas cuotas se cubren por bimestres vencidos y dada la importancia de su destino se les ha dado el carácter de contribuciones, denominándoseles aportaciones de seguridad social. Esto aunado a que el IMSS tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, es decir de autoridad fiscal, permite que a falta de su entero, se causen recargos en términos equivalentes a los de los impuestos y que el propio Instituto pueda determinar el crédito fiscal respectivo y las bases para su liquidación, así como fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos en los términos de la Ley del Seguro Social y del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, ha de señalarse que el Seguro Social no sólo protege al trabajador, sino también a sus beneficiarios como esposa, hijos y, en su caso, ascendientes, así como al trabajador que se pensione en los términos de la propia Ley del Seguro Social y a sus familiares en la forma que la misma establece.

Finalmente es de resaltar la participación de representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones en los órganos superiores del IMSS.

### III. DERECHO A LA VIVIENDA

Por lo que respecta al derecho a la vivienda, el quinto párrafo del Artículo 4o. constitucional señala que:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tal objetivo".

Tratándose de los trabajadores, la propia Constitución en los dos primeros párrafos de la fracción XII del apartado a) de su Artículo 123, dispone:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera y de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que

las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones".

"Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".

Esta última disposición constitucional se encuentra desarrollada en el capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, denominado "Habitaciones para los trabajadores" y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como en sus respectivas disposiciones reglamentarias.

De lo señalado anteriormente se desprende que la forma de satisfacer el derecho a la vivienda, se hará mediante la formación de un fondo común, con aportaciones patronales hechas en favor de cada uno de los trabajadores, mismas que se han fijado en el orden del 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores y que al igual que las cuotas al IMSS se cubren por bimestres vencidos y tienen naturaleza fiscal.

Recientemente se ha modificado la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con el objeto de alcanzar la satisfacción de la necesidad habitacional de un mayor número de trabajadores.

Al efecto se ha establecido que los patrones efectúen sus aportaciones al mencionado fondo, a través de las instituciones de crédito del país, quienes actuando por cuenta y orden del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), reciben tales aportaciones en calidad de depósitos en cuentas individuales a nombre de los trabajadores. Dichos recursos se concentran en una cuenta en el Banco de México a nombre del INFONAVIT para aplicarse fundamentalmente al otorgamiento de créditos a los propios trabajadores para la adquisición, construcción, mejora o rehabilitación de vivienda, o bien para la sustitución de pasivos adquiridos por dichos conceptos; así como para el financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para los trabajadores.

Asimismo y toda vez que con dichos recursos no pueden satisfacerse de inmediato las demandas habitacionales de todos los trabajadores del país, aquellos de entre éstos que no reciban crédito del Instituto tienen derecho a la devolución, al momento en que adquieran el derecho a pensionarse o a más tardar al cumplir 65 años, de la suma de las cantidades aportadas por sus patrones, mismas que se verán incrementadas por los intereses que en función del remanente de operación del INFONAVIT, pague éste a los trabajadores en sus cuentas individuales.



Los trabajadores tienen derecho a recibir crédito para vivienda con base en un sistema de puntuación muy sencillo que toma en cuenta la edad y el salario del trabajador, el monto acumulado en su subcuenta de vivienda de su cuenta individual, el tiempo durante el cual se han hecho aportaciones a su favor en el fondo nacional de la vivienda y el número de sus dependientes económicos, lo que permite a los trabajadores tener certeza del momento en que se les asignará un crédito.

El trabajador acreditado cubre el crédito que se le ha otorgado mediante descuentos que se efectúan a su salario, del orden del 25 % del mismo o del 20 %, tratándose de trabajadores de salario mínimo, que está obligado a hacer y a entregar su patrón al INFONAVIT. Asimismo las subsecuentes aportaciones del 5 % que su patrón debe realizar en su favor, se destinan también a pagar el saldo insoluto del crédito. Una vez cubierto el crédito, las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda vuelven a constituir depósitos en favor del trabajador, sujetos a las condiciones de retiro que anteriormente se comentaron.

Otra de las formas de coadyuvar a cubrir la necesidad habitacional por parte de los trabajadores, lo constituye el otorgamiento de financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales. En virtud de las recientes modificaciones, dichos financiamientos se otorgan mediante un procedimiento de subastas, que permitirá asegurar al INFONAVIT la mejor tasa de interés que se ofrezca por los recursos que el instituto canalice a este rubro. Esto aunado a una política de indización de los créditos al salario mínimo, por los que se causa una tasa de interés durante la existencia de los mismos, permite al INFONAVIT tener los recursos correspondientes para poder pagar una tasa de interés a todos aquellos trabajadores que hacen posible que otros tengan acceso al crédito, lo cual propicia un mecanismo equitativo en favor de todos los trabajadores.

En este contexto, resulta conveniente indicar que al igual que el IMSS el INFONAVIT es un Organismo Fiscal Autónomo, en cuyos órganos de gobierno participan los trabajadores, los patrones y el Gobierno Federal.

#### IV. SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), establecido en 1992 en favor de la clase trabajadora, es un mecanismo que tiene por objeto complementar los recursos económicos de los trabajadores al momento en que adquieren el derecho a una pensión o al cumplir 65 años de edad.

Este Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) comprende el seguro de retiro y las contribuciones de vivienda mencionadas anteriormente. El seguro de retiro es por el 2 % del salario (con tope de 25 salarios mínimos) y la contribución de vivienda es, como ya se explicó, por el 5 % del salario (con tope de 10 salarios mínimos).

En términos generales el sistema funciona de la siguiente forma. Los patrones están obligados a abrir cuentas individuales bancarias a favor de sus trabajadores, en las cuales deben

depositar bimestralmente la suma de las contribuciones mencionadas; es decir un 7% del salario, cantidades que quedan depositadas a favor de los trabajadores.

El 2% correspondiente al seguro de retiro se invierte, a través del Banco de México, en instrumentos de tasa real o bien en sociedades de inversión. Los rendimientos son a favor de los trabajadores y se reinvierten en sus propias cuentas para generar intereses adicionales. El 5% correspondiente a vivienda se canaliza al INFONAVIT, quien lo aplica a financiar vivienda para los trabajadores. Está previsto que el INFONAVIT pague un rendimiento a esos recursos en función de su remanente de operación. Estos rendimientos también se reinvierten a la cuenta del trabajador al momento de ser pagados.

Este mecanismo viene a complementar y mejorar la seguridad social de que gozan los trabajadores de nuestro país, por las razones siguientes:

**PRIMERA:** Gracias al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), los trabajadores al momento de retirarse o a mas tardar al cumplir los 65 años, podrán disfrutar de los recursos acumulados en su cuenta bancaria a lo largo de toda su vida activa.

**SEGUNDA:** Mediante los comprobantes bancarios y estados de cuenta que recibirán periódicamente, los trabajadores podrán verificar personalmente la oportunidad y exactitud con la que sus patrones cumplan con las contribuciones de seguridad social a su cargo, situación que seguramente contribuirá a reducir la subfacturación y la evasión de las aportaciones de seguridad social patronales.

El SAR constituye un primer paso hacia la transparencia de la propiedad del trabajador sobre los recursos de la seguridad social.

**TERCERA:** Al quedar obligado el INFONAVIT a cubrir a todos los trabajadores un rendimiento en función de su remanente de operación, contará con importantes incentivos para mejorar su eficiencia.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es ya una realidad. Al día de hoy se han abierto en los bancos del país mas de 10 millones de cuentas a favor de igual número de trabajadores, las cuales registran depósitos a favor de tales trabajadores por mas de 4 billones de pesos, siendo que el sistema arrancó apenas hace 6 meses.

## V. SECTOR PUBLICO

Regímenes jurídicos similares a los antes citados por lo que toca a los derechos a la salud, a la vivienda y al seguro de retiro, se han establecido en favor de los trabajadores al servicio del estado, así como respecto de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, como lo señalan las fracciones X y XIII del apartado b), del Artículo 123 Constitucional, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b), del Artículo 123 Constitucional, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

## VI. DERECHO AL CREDITO

Por lo que respecta al derecho al crédito, hemos de apuntar que además del crédito para vivienda al cual hemos hecho alusión, la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 103 bis prevé el establecimiento de un fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores, que otorgará financiamiento para la operación de los almacenes y tiendas en que se expendan ropa, comestibles y artículos para el hogar y que asimismo gestionará de otras instituciones la concesión y garantía de créditos baratos y oportunos para la adquisición de bienes y pago de servicios por parte de los trabajadores.

Lo anterior corrobora el que la legislación laboral mexicana, además de considerar normas de protección al salario que garanticen su percepción, estima necesario el establecimiento de condiciones que aseguren su capacidad adquisitiva, permitiéndoles el acceso a los trabajadores a los bienes y servicios indispensables.

Entre los fines del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), se encuentran:

- (a) Garantizar los créditos institucionales, otorgados a trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duradero, bienes perecederos y para la obtención de servicios;
- (b) Garantizar los créditos, o en su caso, otorgar financiamiento, para la operación de los almacenes y tiendas en que se expendan ropa, comestibles y artículos para el hogar;
- (c) Facilitar a los trabajadores la obtención de condiciones adecuadas de crédito y precios que les procure un mayor poder adquisitivo;
- (d) Otorgar directamente créditos a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duradero y de consumo perecedero, y;
- (e) Operar como institución descontadora para el sistema bancario respecto de operaciones de crédito relativas a la adquisición de bienes de consumo duradero, de consumo perecedero o de servicios.

Este derecho, es de los tres el que mas reciente se ha consagrado en la legislación laboral, sin que por ello sea el de menor trascendencia, ya que permite la adquisición de bienes que junto con la vivienda, constituyen la parte fundamental del patrimonio familiar de la mayor parte de los trabajadores.

## VII. CONCLUSIONES

Como se advierte de esta breve descripción de algunas de las principales características de nuestro régimen de seguridad social, los trabajadores en México, además del ingreso en efectivo que perciben como salario y otras prestaciones que sus patrones les conceden, disfrutan de una amplia gama de beneficios consagrados en la Constitución Política Mexicana, que se materializan en diversas expresiones en su favor y la de sus familiares, como son el acceso a la salud, a la vivienda, al crédito y al retiro digno.

Por su parte los patrones además de hacer frente al pago del salario y las demás prestaciones que voluntariamente o por haberse convenido así, otorgan a sus trabajadores, tienen que hacer frente a importantes erogaciones adicionales a su cargo para hacer realidad las prerrogativas que la seguridad social otorga a los trabajadores de México.

**APPENDIX**

**APENDICE**



## **APPENDIX 1**

---

**First Annual United States - Mexico  
International Labor Law Conference  
Mexico City, October 25-27, 1992**

### **AGENDA**

**OCTOBER 26, 1992    MONDAY**

**8:00 to 8:15**

**Welcome**

Lic. Arsenio Farell Cubillas  
Secretary of Labor and Social Welfare  
Ministry of Labor and Social Welfare

Hon. Delbert L. Spurlock, Jr.  
Deputy Secretary of Labor  
U.S. Department of Labor

### **UNITED STATES LAW SEMINARS**

**8:15 to 8:50**

**Keynote Speech**

General Introduction to the Labor Law  
System of the United States of America.

Prof. Charles J. Morris  
Southern Methodist University Law School

**Introduction of United States Speakers**

Hon. Marshall J. Breger  
Solicitor of Labor  
U.S. Department of Labor

**9:00 to 9:50  
Seminar I**

**Administrative Law and Procedure in the Labor Sector**

**Speaker:** Prof. Peter L. Strauss  
Columbia University School of Law

**Commentator:** Hon. Marshall J. Breger  
Solicitor of Labor  
U.S. Department of Labor

**10:00 to 10:50  
Seminar II**

**Dispute Resolution: Arbitration and Mediation**

**Speaker:** Prof. Stephen B. Goldberg  
Northwestern University Law School

**Commentator:** James Power  
Director, Public and International Affairs  
Federal Mediation and Conciliation Service

**11:00 to 11:50  
Seminar III**

**Laws Protecting the Right to Organize  
and Promotion of Collective Bargaining**

**Speaker:** Prof. Julius G. Getman  
University of Texas Law School

**Commentator:** Hon. Jerry M. Hunter  
General Counsel  
National Labor Relations Board

**12:00 to 12:50  
Seminar IV**

**Laws Promoting Cooperative Labor -  
Management Relations**

**Speaker:** Prof. Benjamin Aaron  
University of California L.A. Law School

**Commentator:** Prof. Marley Weiss  
University of Maryland Law School

**13:00 to 15:00**

**LUNCH**



**15:00 to 15:50**  
**Seminar V**

**Laws Promoting Worker Training, Productivity  
and Quality**

**Speaker:** Prof. Samuel Estreicher  
New York University Law School

**Commentator:** Edward E. Potter, Esq.  
Counsel  
U.S. Council for International Business

**16:00 to 16:50**  
**Seminar VI**

**Laws Protecting Workers' Wages and Hours**

**Speaker:** Prof. Carin A. Clauss  
University of Wisconsin Law School

**Commentator:** Prof. Mark M. Hager  
Washington College of Law, American University

**17:00 to 17:50**  
**Seminar VII**

**Laws Protecting Employees from  
Employment Discrimination**

**Speaker:** Prof. William B. Gould, IV  
Stanford University Law School

**Commentator:** Burton J. Fishman, Esq.  
Deputy Solicitor of Labor  
U.S. Department of Labor

**18:00 to 18:50**  
**Seminar VIII**

**Laws of Work-Related Social Benefit Systems**

**Speaker:** Prof. Jeffrey S. Lehman  
University of Michigan Law School

**Commentator:** Michael Baroody  
Vice President  
National Association of Manufacturers

**Conclusion of United States Seminars**

**OCTOBER 27, 1992 TUESDAY**

**MEXICAN LAW SEMINARS**

**8:00 to 8:10**

**Introduction of Mexican Speakers**

Lic. Norma Samaniego de Villarreal  
Under Secretary "B"  
Ministry of Labor and Social Welfare

**8:10 to 9:00  
Seminar I**

**Constitutional Law**

Speaker: Dr. José Dávalos Morales  
Former Dean of the Faculty of Law  
Professor of Labor Law, Theory of Labor  
Conflicts and International Labor Legislation  
Universidad Nacional Autónoma de México  
(UNAM)

**9:00 to 9:50  
Seminar II**

**Federal Labor Law - General Principles**

Speaker: Dr. Nestor De Buen Lozano  
Professor, Labor Law, UNAM  
Professor, Civil Law and Labor Law  
Universidad Iberoamericana  
President, Iberoamerican Academy of Labor and  
Social Welfare

**10:00 to 10:50  
Seminar III**

**Individual Labor Relations, Working Conditions,  
Rights and Obligations for Workers and Employers,  
Women's Labor Conditions, and Children's Labor Conditions**

Speaker: Lic. Francisco Breña Garduño  
Former Professor of Labor Law  
Universidad Iberoamericana  
Honorary Life President of the National  
Association of Corporate Counsel  
General Director, "Breña and Associates"  
Law Firm

**11:00 to 11:50**  
**Seminar IV**

**Special Occupations**

**Speaker:** Dr. Hugo Italo Morales  
Professor, Social Security and Labor Procedure  
Law, Superior Studies Division  
Director, Labor Law and Social Welfare Seminar,  
Faculty of Law, UNAM

**12:00 to 12:50**  
**Seminar V**

**Collective Labor Relations**

**Speaker:** Congressman Lic. Juan Moisés Calleja García  
Former Supreme Court Justice  
Head of the Juridical Department  
Mexican Workers Confederation

**13:00 to 15:00**

**LUNCH**

**15:00 to 15:50**  
**Seminar VI**

**Strikes**

**Speaker:** Lic. Miguel Angel Pino De La Rosa  
Lecturer on Labor Law  
President, Federal Conciliation  
and Arbitration Board

**16:00 to 16:50**  
**Seminar VII**

**Labor Hazards**

**Speaker:** Dr. Juan Antonio Legaspi Velasco  
Former Professor, Labor Medical and Sociomedical  
Sciences relating to Health and Security in  
Working Places, UNAM  
Coordinator, Master Degree on Sciences relating to  
Health and Security in Working Places,  
Instituto Politécnico Nacional

**17:00 to 17:50**  
**Seminar VIII**

**Labor and Social Welfare Authorities  
Conciliation and Arbitration Boards**

**Speaker:** Lic. Juan Bautista Climent Beltrán  
Former Professor, Labor Law, Faculty of Law  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Secretary General, Documentation and Juridical  
Consultory,  
Federal Conciliation and Arbitration Board

**18:00 to 18:50**  
**Seminar IX**

**Procedural Labor Law**

**Speaker:** Lic. Adolfo Tena Morelos  
Former Professor, Labor Law, Faculty of Law,  
UNAM  
Employers Sector Speaker,  
National Commission for Minimum Wage  
Chief of Labor Department,  
Basham, Ringe y Correa Law Firm

**19:00 to 19:50**  
**Seminar X**

**Rights to Health Service,  
Right to Proper Housing, and  
Right to Credit Facilities**

**Speaker:** Lic. Roberto Del Cueto Legaspi  
Former Professor, Instituto Tecnológico  
Autónomo de México  
Former Professor, Escuela Libre de Derecho  
Member, Mexican Academy of Banking Law

**20:00**

**CLOSING**

## APPENDIX 2

---

### United States Speakers and Commentators

Prof. Benjamin Aaron  
University of California L.A. Law School

Michael Baroody  
Vice President, National Association of Manufacturers

Prof. Carin A. Clauss  
University of Wisconsin Law School

Prof. Samuel Estreicher  
New York University Law School

Prof. Julius G. Getman  
University of Texas Law School

Prof. Stephen B. Goldberg  
Northwestern University Law School

Prof. William B. Gould, IV  
Stanford Law School

Prof. Mark M. Hager  
Washington College of Law American University

Hon. Jerry M. Hunter  
General Counsel, National Labor Relations Board

Prof. Jeffrey S. Lehman  
University of Michigan Law School

Prof. Charles J. Morris  
Southern Methodist University Law School

Edward E. Potter, Esq.  
Counsel, U.S. Council for International Business

James Power  
Federal Mediation and Conciliation Service

Prof. Peter L. Strauss  
Columbia University School of Law

Prof. Marley Weiss  
University of Maryland Law School



## APPENDIX 3

---

### United Mexican States Speakers

Lic. Francisco Breña Garduño  
Former Professor of Labor Law, Universidad Iberoamericana  
Honorary Life President of the National Association of Corporate Counsel  
General Director, "Breña and Associates" Law Firm

Congressman Lic. Juan Moisés Calleja García  
Former Supreme Court Justice  
Head of the Juridical Department, Mexican Workers Confederation

Lic. Juan Bautista Climent Beltrán  
Former Professor, Labor Law, Faculty of Law  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Secretary General, Documentation and Juridical Consultory,  
Federal Conciliation and Arbitration Board

Dr. José Dávalos Morales  
Former Dean of the Faculty of Law  
Professor of Labor Law, Theory of Labor  
Conflicts and International Labor Legislation  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Dr. Nestor De Buen Lozano  
Professor, Labor Law, UNAM  
Professor, Civil Law and Labor Law, Universidad Iberoamericana  
President, Iberoamerican Academy of Labor and Social Welfare

Lic. Roberto Del Cueto Legaspi  
Former Professor, Instituto Tecnológico Autónomo de México  
Former Professor, Escuela Libre de Derecho  
Member, Mexican Academy of Banking Law

Dr. Hugo Italo Morales  
Professor, Social Security and Labor Procedure Law, Superior Studies Division  
Director, Labor Law and Social Welfare Seminar, Faculty of Law, UNAM

Dr. Juan Antonio Legaspi Velasco  
Former Professor, Labor Medical and Sociomedical Sciences  
relating to Health and Security in Working Places, UNAM  
Coordinator, Master Degree on Sciences relating to  
Health and Security in Working Places, Instituto Politécnico Nacional

**United Mexican States Speakers (continued)**

Lic. Miguel Angel Pino De La Rosa

Lecturer on Labor Law

President, Federal Conciliation and Arbitration Board

Lic. Adolfo Tena Morelos

Former Professor, Labor Law, Faculty of Law, UNAM

Employers Sector Speaker, National Commission for Minimum Wage

Chief of Labor Department, Basham, Ringe y Correa Law Firm



## APPENDIX 4

---

### United States Department of Labor Delegation

|                                                                                                                                      |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Hon. Delbert Leon Spurlock, Jr.<br>Deputy Secretary<br>U.S. Department of Labor                                                      | Co-host/Speaker |
| Hon. Marshall J. Breger<br>Solicitor of Labor<br>U.S. Department of Labor                                                            | Commentator     |
| Burton J. Fishman, Esq.<br>Deputy Solicitor for<br>National Operations<br>U.S. Department of Labor                                   | Commentator     |
| John F. Depenbrock, Esq.<br>Associate Solicitor<br>U.S. Department of Labor                                                          | Advisor         |
| Edwin W. Tyler, Esq.<br>Counsel<br>U.S. Department of Labor                                                                          | Advisor         |
| Donald D. Carter, Jr., Esq.<br>Assistant Counsel<br>U.S. Department of Labor                                                         | Advisor         |
| Dr. Peter S. Accolla<br>Latin America/Caribbean<br>Area Advisor<br>Bureau of International Labor Affairs<br>U.S. Department of Labor | Advisor         |
| Joy K. Reynolds<br>Industrial Relations Specialist<br>U.S. Department of Labor                                                       | Advisor         |
| John W. Vincent<br>Labor Counselor<br>United States Embassy<br>Mexico City                                                           | Advisor         |



## APPENDIX 5

---

Memorandum of Understanding  
between  
The Department of Labor  
of the United States of America  
and  
The Secretariat of Labor and Social Welfare  
of the United Mexican States,

Hereinafter Referred to as "The Parties."

I. The Parties share a concern for promoting the rights and interests of workers in the two countries, including the raising of their standard of living, a safe and healthy workplace, with adequate social security medical and financial benefits, all within the democratic framework that is an essential condition for both countries.

II. The Parties desire to promote appropriate cooperation between their labor groups, to explore solutions of mutual interest through common efforts, and to share and exchange information on the effectiveness of their programs and services.

III. In so doing, the Parties are taking into consideration the differences that for the present are evident between their two economic systems and labor regimes, by which they understand that in any case the following should be taken into account:

(a) The United States system of labor relations is based on the existence of federal and state laws and, in addition, a large body of federal and state judicial and administrative case law, including the decisions of the National Labor Relations Board. In addition, the U.S. Government is a party to several conventions of the International Labor Organization.

(b) The Mexican system of labor relations is based in the first instance on the Constitution and, in particular (although not the only labor provision), on Article 123, which essentially provides a set of minimum rights and maximum obligations of workers. These rights are regulated by the Federal Labor Law, enacted by the

Congress. The States do not have their own labor legislation and neither does the Federal District. There is, in addition, a large body of case law produced by the Supreme Court of Justice of the Nation and by the Circuit Courts, together with the conventions of the International Labor Organization signed by Mexico which have within Mexico the force of implementing regulations of the Constitution.

(c) Because of their great importance in understanding the actual social and labor situation in Mexico and in the United States of America, it is appropriate to analyze the collective bargaining agreements containing work conditions in each country, together with their social security systems.

The Parties have agreed, in principle, on the following:

1. To achieve the benefits derived from this memorandum Parties will develop the activities specified below or as may be agreed subsequently, all in the utmost spirit of cooperation.

2. The Parties agree to undertake exchanges of information and other forms of cooperation described below within the context of the activities of the United States of America-Mexico Binational Commission.

3. The areas of cooperation and exchange of information will include the following:

- (a) Health and safety measures.
- (b) General work conditions, including labor standards and their enforcement.
- (c) Resolution of labor conflicts.
- (d) Collective bargaining agreements for improvement of work conditions.
- (e) Social security systems.
- (f) Credit institutions for workers to purchase consumer durables and housing.
- (g) Labor statistics.
- (h) Other areas that may be mutually agreed upon.

4. Cooperative activities initiated under this memorandum shall be conducted in accordance with the principles of equity, equality, and mutual benefit. This cooperation may be implemented through: (a) exchanges of delegations, professionals, and specialists, for purposes of studying both labor systems; (b) exchanges of information on averages, standards, and procedures, including publications and monographs;

(c) organization of conferences, seminars, workshops, and meetings; (d) development of collaborative projects or demonstrations; (e) joint research projects; or (f) other forms of cooperation that may be mutually agreed upon.

5. All activities undertaken pursuant to this memorandum shall be subject to the respective laws and other applicable provisions in force in the United States of America and in Mexico. This memorandum does not create or imply any legal obligations under international law.

6. The nature and extent of the cooperative activities undertaken pursuant to this memorandum shall be determined by agreement and shall be subject to the availability of personnel and funds duly authorized and appropriated for the purposes in question. Each Party shall bear the costs derived from its own participation, unless otherwise agreed.

7. General coordination of the work shall rest, for the United States with the Bureau of International Affairs of the Department of Labor and, for Mexico with the Commission designated by the Secretariat of Labor and Social Welfare.

8. Representatives of the above mentioned offices shall meet as often as necessary to review the implementation of what has been agreed upon and to develop future activities within the framework of this memorandum. Both Parties will designate coordinators for each cooperative activity that is undertaken. The coordinators shall serve as the initial point of contact for the formalization and development of the joint activities.

9. This memorandum shall take effect from the date of the last signature and shall remain in force for a period of five years. It may be amended or extended by written agreement of the Parties. Either Party may terminate this memorandum 120 days after written notification to the other Party of its intention to do so.

Done at Washington, D.C., and Mexico, D.F., this 3rd day of May, 1991, in the English and Spanish languages, both texts being equally authentic.

For the Department of Labor  
of the  
United States of America:

/s/

Lynn Martin  
Secretary

For the Secretariat of Labor  
and Social Welfare  
of the United Mexican States:

/s/

Arsenio Farell Cubillas  
Secretary



## **APENDICE 6**

---

### **P R O G R A M A**

**CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL**  
México, D.F., 26 y 27 de octubre de 1992

27 de octubre de 1992

### **TEMAS SOBRE LEYES LABORALES DE MEXICO**

#### **PRIMER TEMA**

##### **NORMAS CONSTITUCIONALES**

###### **Ponente:**

**DR. JOSE DAVALOS MORALES**  
Exdirector de la Facultad de Derecho  
Profesor de Derecho del Trabajo, Teoría de la Huelga  
y Legislación Internacional del Trabajo  
Universidad Nacional Autónoma de México

#### **SEGUNDO TEMA**

##### **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

###### **-Principios Generales-**

###### **Ponente:**

**DR. NESTOR DE BUEN LOZANO**  
Profesor de Derecho del Trabajo  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Profesor de Derecho Civil y Derecho del Trabajo  
Universidad Iberoamericana  
Presidente de la Academia Iberoamericana  
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

### **TERCER TEMA**

- Relaciones Individuales de Trabajo
- Condiciones de Trabajo
- Derecho y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones
- Trabajo de las Mujeres
- Trabajo de los Menores

**Ponente:**

LIC. FRANCISCO BREÑA GARDUÑO  
Excatedrático de Derecho del Trabajo  
Universidad Iberoamericana  
Presidente de Honorario Vitalicio de la Asociación  
Nacional de Abogados  
Director General, Bufete "Breña y Asociados"

### **CUARTO TEMA**

#### **TRABAJOS ESPECIALES**

**Ponente:**

DR. HUGO ITALO MORALES  
Profesor de Seguridad Social y de Desarrollo Procesal  
del Trabajo de la División de Estudios Superiores  
Director del Seminario de Derecho del Trabajo  
y Seguridad Social  
Facultad de Derecho  
Universidad Nacional Autónoma de México

### **QUINTO TEMA**

#### **RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO**

**Ponente:**

DIP. Y LIC. JUAN MOISES CALLEJA GARCIA  
Exministro de la Suprema Corte de Justicia  
Jefe del Departamento Jurídico  
Confederación de Trabajadores de México



## **SEXTO TEMA**

### **HUELGAS**

#### **Ponente:**

**LIC. MIGUEL ANGEL PINO DE LA ROSA**  
Conferencista en Derecho Laboral  
Presidente  
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

## **SEPTIMO TEMA**

### **RIESGOS DE TRABAJO**

#### **Ponente:**

**DR. JUAN ANTONIO LEGASPI VELASCO**  
Excatedrático en Medicina del Trabajo y en Ciencias  
Sociomédicas en Salud en el Trabajo  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Coordinador de la Maestría en Ciencias con Énfasis  
en Salud Ocupacional  
Instituto Politécnico Nacional

## **OCTAVO TEMA**

- AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS SOCIALES**
- PERSONAL JURIDICO DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION  
Y ARBITRAJE**

#### **Ponente:**

**LIC. JUAN BAUTISTA CLIMENT BELTRAN**  
Excatedrático de Derecho del Trabajo  
Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Secretario General de Consultoría Jurídica  
y Documentación  
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

## **NOVENO TEMA**

### **DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO**

**Ponente:**

LIC. ADOLFO TENA MORELOS  
Excatedrático de Derecho del Trabajo  
Facultad de Derecho  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Vocero del Sector Empresarial dentro de la  
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

## **DECIMO TEMA**

- **DERECHO A LA SALUD**
- **DERECHO A LA VIVIENDA**
- **DERECHO AL CREDITO**

**Ponente:**

LIC. ROBERTO DEL CUETO LEGASPI  
Excatedrático de la Escuela Libre de Derecho  
Director General Adjunto del Banco de México

## APENDICE 7

---

### LISTA DE PARTICIPANTES EN LA PRIMERA CONFERENCIA ANUAL MEXICO-EUA SOBRE LEGISLACION LABORAL

#### ■ RELACION OFICIAL DE PARTICIPANTES POR MEXICO, EN ORDEN ALFABETICO

ARVIDE Y JAIME SANDRA  
AUDRI ALEJANDRO  
BARQUET RODRIGUEZ ALFREDO FARID  
BENITEZ CUEVAS PATRICIA  
BERNAL OSUNA RAUL HUMBERTO  
BREÑA GARDUÑO FRANCISCO  
BRISEÑO RUIZ ALBERTO  
CALLEJA GARCIA JUAN MOISES  
CARRANO CARUSO GINA VELIA  
CASELLAS LEAL ROBERTO  
CASTELLANOS CELIA  
CASTRO OBREGON LUIS  
CLIMENT BELTRAN JUAN BAUTISTA  
COBOS VALENCIA CARLOS  
CRUZ Y CANO COSME  
CUE VEGA JUAN CARLOS  
CUESTA BERUMEN ROBERTO  
DAVALOS MORALES JOSE  
DE BUEN LOZANO NESTOR  
DE LA VEGA DAVID CESAR  
DEL CUETO LEGASPI ROBERTO  
DEL RIO ESPINOZA ALICIA  
DIMAS BRISEÑO JOSE  
DOMINGUEZ DIAZ LAZARO  
DUVAL JOSE LUIS  
ENRIQUEZ DE LA FUENTE ANTONIO  
ESCALANTE MEDINA GILBERTO  
ESTRADA ROMERO DANIEL  
FERNANDEZ POSADAS NORMA  
GARCIA HERNANDEZ MARCO ANTONIO  
GARCIA MARTINEZ JORGE  
GARCIA SORIA ALMAGUER JOSE  
GARDUÑO MORALES JORGE  
GOMEZPERALTA DAMIRON MANUEL  
GONZALEZ DURAN ALEJANDRO  
GONZALEZ GONZALEZ ARTURO  
GONZALEZ GUZMAN RODOLFO  
GONZALEZ NUÑEZ BASILIO  
GORDILLO MORALES ELBA ESTHER

GUAIDA ESCONTRIA LUIS MANUEL  
GUEVARA VELEZ GUSTAVO  
GUZMAN CABRERA SEBASTIAN  
HERNANDEZ HERNANDEZ ARMANDO  
HERNANDEZ JUAREZ FRANCISCO  
HERNANDEZ MARTINEZ ALFREDO  
HERNANDEZ MORA MARCO VINICIO  
HIDALGO ACUÑA TOMAS  
IBARRA ALMADA AGUSTIN  
IBARROLA EDUARDO  
JIMENEZ MACIAS CARLOS  
LAREDO VAZQUEZ JESUS  
LARIOS MACEDO JOSE CARLOS  
LARIOS SANTILLAN HECTOR  
LEGASPI VELASCO JUAN ANTONIO  
LIBREROS CUEVAS DELFINA  
MARQUEZ CARRASCO ADELAIDO  
MARTINEZ CERVANTES JUANA  
MARTINEZ GASCA EDUARDO  
MARTINEZ MIRON JUAN  
MARTINEZ SORIANO VICENTE  
MATA CHABBAN EDUARDO  
MAYORGA ORTIZ ARNULFO  
MEDINA CERVANTES JOSE CUTBERTO  
MEJIA PACHON ALEJANDRO  
MENDEZ ALEMAN JULIO  
MIRON ZAMUDIO JUAN MARTIN  
MORALES SALDAÑA HUGO ITALO  
MURILLO CASTRO ELEONORA  
NAVARRO LEOPOLDO  
NOVELO VON GLUMMER GASTON  
OJEDA ROSALBA  
OLIVERA RODRIGUEZ MA. DEL CARMEN  
PEREZ REYES ELVIA  
PINEDA GOMEZ MARGARITA  
PINO DE LA ROSA MIGUEL ANGEL  
PLANAS FERNANDEZ JORGE  
PLATAS MIER JAVIER  
PONCE MELENDEZ GUSTAVO  
RANGEL NAFIALE ROSA MARIA  
RIVA PALACIO PONTONES RAFAEL  
RIVAS RAMIREZ CARLOS  
RODRIGUEZ FILIBERTO  
ROJAS SANCHEZ CRISTINA  
SALAS SIORDIA MA. DE LOS ANGELES  
SALINAS PUENTE ANTONIO  
SAMANIEGO DE VILLARREAL NORMA  
SANABRIA ROJAS ROBERTO  
SANCHEZ DE LA BARQUERA MAURICIO

SANCHEZ HERNANDEZ MARCOS  
SANCHEZ LOPEZ JOSE  
SELA TORRES ANDRES  
SERRA RUIZ MA. DE LOS ANGELES  
SERRANO YRIBERRI MIGUEL ANGEL  
SOTO SANCHEZ RAYMUNDO  
TENA MORELOS ADOLFO  
VAZQUEZ COUTIÑO ORALIA  
VAZQUEZ JIMENEZ LILIAN  
VAZQUEZ VIGIL TOMAS  
VELAZQUEZ MICHEL VICTOR MANUEL  
XELHUANTZI MARIA

■ RELACION OFICIAL DE PARTICIPANTES POR ESTADOS UNIDOS DE AMERICA,  
EN ORDEN ALFABETICO.

AARON BENJAMIN  
ACCOLLA PETER S.  
AX JOEL R.  
BAROODY MICHAEL  
BARRECA CHRISTOPHER  
BOMPEY STUART H.  
BREGER MARSHALL J.  
CARTER DONALD D. JR.  
CLAUSS CARIN A.  
COXSON HAROLD  
CURTIS PAUL A.  
DAVIS ROBERT P.  
DE ROSS JUANITA G.  
DEPENBROCK JOHN F.  
ESTREICHER SAMUEL  
FABRICK HOWARD D.  
FISHMAN BURTON J.  
FLORA MARK R.  
GETMAN JULIUS G.  
GOLDBERG STEPHEN B.  
GOULD IV WILLIAM B.  
HAGEN KATHERINE  
HAGER MARK M.  
KELLER WILLIAM L.  
LECLERCO TERRI  
LEHMAN JEFFREY S.  
LEVINE RANDY  
MARINO MICHAEL  
MARTINEZ RITA L.  
MORRIS CHARLES J.  
MURPHY BETTY SOUTHARD  
MUZINGO GREG  
PFEIFFER PHILP  
POTTER EDWARD E.  
POWER JAMES  
REYNOLDS JOY K.  
SALEM GEORGE R.  
SCANLON PATRICK M.  
SESSOMS ALLEN  
SHERWOOD-FABRE LISA  
SPURLOCK DELBERT LEON JR.  
STRAUSS PETER L.  
TALLENT STEPHEN E.  
TYLER EDWIN  
VINCENT JOHN W.  
WEISS MARLEY  
WYATT ART

## APENDICE 8

---

### BASES DE ENTENDIMIENTO Y COOPERACION EN MATERIA LABORAL QUE ESTABLECEN LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL DEPARTAMENTO DEL TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

#### ANTECEDENTES

- I. Las Partes comparten el interés de promover los derechos de los trabajadores en sus respectivos países, lo que incluye la mejoría de su nivel de vida, un trabajo seguro y en ambiente higiénico, con las adecuadas prestaciones médicas y económicas de la seguridad social. Todo ello dentro del marco democrático de ambos países.
- II. Las Partes desean promover la adecuada cooperación en áreas de interés común con estricto respeto para la soberanía y los sistemas jurídicos de cada país, a través de esfuerzos comunes y compartir e intercambiar información respecto de la eficacia de sus programas y servicios.
- III. Al hacerlo, las Partes tienen en consideración las diferencias que por lo pronto se hacen evidentes entre sus dos sistemas económicos y regímenes laborales, por lo que entienden que en todo caso deberán tomar en cuenta:
  - a) El régimen estadounidense de relaciones laborales se funda en la existencia de leyes federales y leyes estatales y, además, en una abundante colección de antecedentes jurisprudenciales, sin olvidar las decisiones de la Junta Nacional de Relaciones Obreras. Además, los varios convenios con la Organización Internacional del Trabajo.
  - b) El sistema mexicano de relaciones laborales se funda, como punto de partida, en la Constitución y en particular (sin ser su única disposición laboral) en el art. 123, que constituye, en lo esencial, un conjunto de derechos mínimos y obligaciones máximas de los trabajadores. Estos derechos aparecen reglamentados por la Ley

Federal del Trabajo, dictada por el Congreso de la Unión. Los Estados no cuentan con legislación laboral propia, ni tampoco el Distrito Federal. Hay, además, una jurisprudencia abundante producida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, sin olvidar los convenios de OIT suscritos por México que tienen en el país el valor de leyes reglamentarias de la Constitución.

- c) Por su mayor importancia para conocer la realidad social y laboral en México y en los Estados Unidos de América, resulta conveniente analizar los convenios colectivos que contienen las condiciones de trabajo propias de cada país, así como sus sistemas de seguridad social.

Las Partes acuerdan, en principio, los siguientes

#### P U N T O S :

1. Para hacer efectivos los beneficios que derivan de estas bases, las Partes desarrollarán las actividades que después se especifican o puedan ser acordadas posteriormente, todo ello dentro del más alto espíritu de cooperación.
2. Las partes convienen en realizar intercambios de información y otras formas de cooperación como las descritas en el siguiente punto, dentro del contexto de la Comisión Binacional México - E. U.
3. Las áreas de cooperación e información incluirán lo siguiente:
  - a) Medidas de seguridad e higiene.
  - b) Condiciones generales de trabajo, incluyendo normas de trabajo y su aplicación.
  - c) Procedimientos de solución de los conflictos de trabajo.
  - d) Convenios colectivos para la mejoría de las condiciones de trabajo.
  - e) Sistemas de seguridad social.



- f) Instituciones de crédito para los trabajadores en la compra de artículos de consumo duradero y para vivienda.
- g) Estadísticas laborales.
- h) Calidad y productividad.
- i) Otras áreas que puedan ser acordadas conjuntamente.

4. Las medidas de cooperación que se llevan a cabo a partir de las presentes bases, deberán fundamentarse en los principios de equidad, justicia y beneficio mutuo. Esa cooperación puede ser puesta en práctica a través de:

- a) intercambio de delegaciones, profesionales y especialistas, a efectos de estudio de ambos sistemas laborales;
- b) intercambio de información sobre promedios, reglas y procedimientos, incluyendo publicaciones y monografías;
- c) organización de congresos, seminarios, talleres y encuentros;
- d) desarrollo de proyectos conjuntos;
- e) proyectos de investigación conjuntos o
- f) otras formas de cooperación que puedan ser mutuamente acordadas.

5. Todas las actividades que se promuevan en cumplimiento de estas bases, quedarán sujetas a las leyes y otras disposiciones aplicables vigentes en México y los Estados Unidos de América, y no representarán obligación alguna derivada de un tratado en términos del Derecho Internacional.

6. La naturaleza y extensión de las medidas de cooperación a adoptarse con fundamento en estas bases, deberán concretarse a convenios negociados y estarán sujetas a la disponibilidad de personal y fondos autorizados para los fines que se persiguen.

Cada parte se hará cargo de los costos que deriven de su propia participación, salvo acuerdo en contrario.

7. La coordinación general de los trabajos quedará a cargo, por la parte mexicana, de la comisión designada por la STPS y por la parte estadounidense, de la Oficina de Asuntos Internacionales del Departamento del Trabajo.

8. Representantes de las dependencias antes señaladas se encontrarán cuantas veces sea preciso para revisar la puesta en práctica de lo acordado y para desarrollar actividades futuras dentro del marco de estas bases. Ambas Partes designarán coordinadores para cada actividad de cooperación que se lleve a cabo. Los coordinadores servirán como primer punto de contacto para la formalización y desarrollo de las actividades conjuntas.

9. Las presentes bases entrarán en vigor a partir de la fecha de la firma y seguirán vigentes durante un término de cinco años. Podrán ser modificadas o adicionadas mediante acuerdo escrito de las Partes. Cualquiera de las Partes podrá dar por concluida esta concertación con un aviso escrito dado a la otra, con una anticipación de 120 días, expresando ese deseo.

Hecho y firmado en idioma español e ingles, con el mismo valor de ambas versiones, en la Ciudad de México, D.F., y Washington, D.C., el tres de mayo de mil novecientos noventa y uno.

POR LA SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

/s/

ARSENIO FARELL CUBILLAS  
Secretario

POR EL DEPARTAMENTO DEL  
TRABAJO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

/s/

LYNN MARTIN  
Secretaria