

Las juntas locales de conciliación y arbitraje en México: registro sindical y solución de conflictos en los noventa

Author(s): Kevin J. Middlebrook and Cirila Quintero Ramírez

Source: *Estudios Sociológicos*, Vol. 16, No. 47 (May - Aug., 1998), pp. 283-316

Published by: [El Colegio De Mexico](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40420947>

Accessed: 22-09-2015 18:08 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



El Colegio De Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Estudios Sociológicos*.

<http://www.jstor.org>

Las juntas locales de conciliación y arbitraje en México: registro sindical y solución de conflictos en los noventa

*Kevin J. Middlebrook
Cirila Quintero Ramírez*

LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN) y de su acuerdo laboral paralelo, el Acuerdo de América del Norte sobre Cooperación Laboral (AANCL), han dirigido las miradas hacia la forma en que opera el sistema mexicano de justicia laboral. Aun cuando el AANCL creó oficinas administrativas nacionales y un secretariado trinacional para examinar los asuntos laborales, todo conflicto individual o colectivo seguirá siendo resuelto principalmente por mediación de las instituciones laborales que existen en cada uno de los países miembros. En el caso de México, algunos críticos del TLCAN afirman que si bien la Ley Federal del Trabajo ofrece amplias salvaguardas para los derechos laborales, en la práctica éstos son sacrificados en beneficio de los intereses políticos y empresariales. Pero esas afirmaciones con frecuencia carecen de información objetiva sobre asuntos tales como el registro de los sindicatos, el manejo de las huelgas y la resolución de las demandas presentadas de manera individual por los trabajadores ante los tribunales laborales de México.

Las juntas tripartitas de conciliación y arbitraje desempeñan un papel especialmente relevante en el sistema mexicano de justicia laboral. Aun cuando ellas no tienen injerencia en asuntos tales como las disputas en el interior de un sindicato, sí son legalmente responsables de registrar los contratos colectivos de trabajo, resolver los conflictos laborales individuales y colectivos, así como, en las actividades económicas de jurisdicción local, llevar a cabo el registro de los sindicatos. No obstante, sorprende lo poco que se sabe sobre su funcionamiento. Meyers, por ejemplo, realizó un resumen del tipo de demandas pre-

sentadas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) en 1976 y ofrece valiosas observaciones sobre el funcionamiento general de la Junta.¹ Asimismo, Roxborough analizó las quejas planteadas por los trabajadores de la industria automotriz ante la JFCA a mediados de los años setenta, y prestó especial atención al influjo que tuvo el sindicalismo democrático sobre la conducción y el resultado del proceso de resolución de demandas.² Sin embargo, sólo un estudio ha examinado en forma sistemática y durante un periodo prolongado (de principios de los treinta a mediados de los setenta) la resolución de las demandas presentadas por trabajadores individuales ante la JFCA.³ Asimismo, el único trabajo serio sobre el papel que desempeñan los sindicatos en los procesos seguidos ante las juntas de conciliación y arbitraje en el norte de México es el de Quintero Ramírez,⁴ y existe muy poca información sobre cómo se manejan las demandas de los trabajadores en las juntas locales.⁵

Dada la falta de información básica en esta materia, el principal objetivo del presente trabajo es arrojar nueva luz sobre el funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje de jurisdicción local (estatales), con un enfoque particular sobre el papel que éstas desempeñan en el registro de los sindicatos y la resolución de las demandas presentadas por trabajadores individuales. Los autores llevaron a cabo trabajos de campo en tres localidades —Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y Ciudad Victoria en Tamaulipas— durante el periodo comprendido entre julio y diciembre de 1995.⁶ A fin de precisar el contexto

¹ Frederic Meyers, *Mexican industrial relations from the perspective of the Labor Court*, Los Angeles, Institute of Industrial Relations, University of California, 1979.

² Ian Roxborough, *Unions and politics in Mexico. The case of the automobile industry*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

³ Kevin J. Middlebrook, *The paradox of Revolution: Labor, the State, and authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

⁴ Cirila Quintero Ramírez, "Sindicalismo en la frontera norte", manuscrito no publicado, 1995.

⁵ Jorge V. Carrillo, "The evolution of the *maquiladora* industry: Labor relations in a new context", en Kevin J. Middlebrook (comp.), *Unions, workers, and the State in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies/University of California, San Diego, 1991.

⁶ Este proyecto fue financiado por la orden de trabajo número B9K53087 de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. En abril de 1996 la OAN publicó un informe de los resultados obtenidos por los autores, bajo el título "Conflict resolution in the mexican labor courts: An examination of local conciliation and arbitration boards in Chihuahua and Tamaulipas". Las opiniones expresadas en el presente trabajo no reflejan necesariamente la postura ni las políticas oficiales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

político y económico en el que operan las juntas de conciliación y arbitraje de jurisdicción local, los autores realizaron entrevistas con el personal de las juntas, abogados, representantes sindicales y otras personas familiarizadas con el sistema mexicano de tribunales laborales. Asimismo, recabaron una muestra de las demandas individuales que fueron presentadas ante las juntas locales de dichas ciudades, durante el periodo comprendido entre 1990 y 1994, la cual permitió examinar en detalle la forma en que se ha manejado cierto tipo de demandas, como aquellas en las que se alega un despido injustificado.

El presente trabajo comienza con un breve repaso sobre las juntas de conciliación y arbitraje mexicanas, y los criterios legales que rigen la formación de un sindicato y la resolución de demandas individuales. Esta sección también incluye un resumen de la organización y operación de las juntas locales de conciliación y arbitraje en los estados de Chihuahua y Tamaulipas. La segunda sección examina la política gubernamental respecto a la creación de sindicatos en dichos estados, como es el papel que desempeñan las juntas en el proceso de registro de un sindicato. En la tercera sección se analizan en detalle varias demandas presentadas por trabajadores individuales ante las juntas, durante el periodo comprendido entre 1990 y 1994.

Las juntas de conciliación y arbitraje y la ley laboral en México

El sistema de juntas de conciliación y arbitraje en México fue creado en el curso de la Revolución que tuvo lugar de 1910 a 1920, con el fin de hacer posible que la experiencia práctica guiara la implantación de la legislación laboral.⁷ Su composición tripartita, que incluye representantes empresariales, gubernamentales y laborales, permite que estos últimos tengan un peso significativo en la definición de los criterios procesales y sustantivos que rigen el sistema de justicia laboral. Las juntas ofrecen, cuando menos en teoría, un foro efectivo para dar solución a las demandas presentadas por los trabajadores, aun cuando sus propios dirigentes sindicales no los apoyen. Las juntas de conciliación y arbitraje operan en dos planos: en el ámbito de las industrias de jurisdicción federal, es decir, aquellas actividades que están bajo la supervisión directa del gobierno federal en virtud de su tamaño, importancia estraté-

⁷ Este resumen analítico fue tomado de Middlebrook, *The Paradox of Revolution*, op. cit., pp. 56 y 57, 60 y 61, 64-66 y 187-189.

gica para la economía o naturaleza especial;⁸ y en el plano de las actividades económicas de jurisdicción local, a saber, aquellas en las que los gobiernos estatales son responsables de hacer cumplir la Ley Federal del Trabajo.

Las juntas de conciliación y arbitraje desempeñan diversas funciones. Son las encargadas de determinar la legalidad de los emplazamientos a huelga y de vigilar el cumplimiento de diversos requisitos legales específicos respecto a los contratos colectivos de trabajo, las condiciones laborales, los salarios mínimos, etc. Más aún, tienen a su cargo la investigación y aprobación de las peticiones presentadas por una empresa para modificar los contratos, reducir los sueldos o hacer recortes de personal, cuando la situación económica amenaza la viabilidad de la empresa. En las industrias de jurisdicción local, las juntas de conciliación y arbitraje también son responsables del registro de los sindicatos. Tanto en las actividades económicas de jurisdicción federal como local, las juntas constituyen los principales canales administrativos para resolver aquellas demandas individuales de los trabajadores que no hayan sido solucionadas mediante negociaciones dentro de la planta, entre los empleados y sus patrones.

Requisitos legales para la creación de un sindicato

La ley laboral mexicana impone diversas restricciones para la formación de los sindicatos. Si bien es posible crear un sindicato sin autorización previa, con afiliación formalmente voluntaria, éste carece de derechos legales para representar a los trabajadores, negociar el contrato colectivo con el patrón o realizar otras actividades, como huelgas, hasta en tanto no esté oficialmente registrado. En teoría, los procedimientos de registro son relativamente claros y sencillos, pero en la práctica suelen estar condicionados por las influencias políticas y son objeto de demoras intencionales.

Los requisitos para registrar un sindicato, originalmente establecidos en la Ley Federal del Trabajo de 1931, prácticamente no han cambiado: la agrupación debe contar con un mínimo de veinte miembros, todos los cuales deben haber cumplido cuando menos catorce años de edad, y se tiene que entregar a las autoridades correspondientes copias notariadas de las minutas de la asamblea que le dio origen y de la re-

⁸ Ejemplos de estas industrias son los ferrocarriles, el petróleo, la petroquímica, la generación de energía eléctrica, el acero y la metalúrgica, la minería, el hule, la fabricación de automóviles, la banca, los textiles, el azúcar y el cemento.

unión durante la cual los dirigentes fueron elegidos, así como una lista con los nombres y domicilios de los miembros (y del patrón) y los estatutos del sindicato. La petición de registro puede ser rechazada si no se cumple alguno de estos requisitos, y la agencia registradora puede cancelar en cualquier momento el registro de un sindicato si éste deja de cumplir con dichas condiciones (los mismos requerimientos se aplican al registro de federaciones y confederaciones laborales). La ley laboral también define los propósitos para los cuales procede la creación de un sindicato —“para estudiar, mejorar y defender los intereses de sus miembros”—, sus obligaciones legales, el contenido mínimo de los estatutos y los tipos específicos de sindicatos que pueden organizarse.

El hecho de que el Estado reglamente la formación de los sindicatos constituye un arma de doble filo en la política mexicana. Por una parte, el reconocimiento legal de los sindicatos como actores sociales legítimos brinda un mayor peso al lugar que ocupan los trabajadores frente a los patrones y a los políticos. Pero, por la otra, la capacidad institucionalizada de regular el derecho de asociación también aumenta el control estatal sobre los trabajadores. Aun cuando la legislación que fue promulgada durante y después de la Revolución mexicana exigía que los empresarios se afiliaran a asociaciones empresariales nacionales, el interés de los sucesivos gobiernos por promover la participación activa del sector privado en la economía ha significado que esas reglas rara vez hayan sido aplicadas con el mismo rigor que las relativas a la formación de sindicatos. Más aún, dado que la organización constituye un arma de negociación que tiene mayor importancia para los trabajadores que para los patrones, el control estatal representa, en la práctica, una acotación más fuerte de la capacidad que puedan tener los trabajadores para influir sobre las decisiones políticas y económicas, que para las empresas. De esta forma, la autoridad que detenta el Estado para negar (o premiar) el registro a un sindicato afiliado constituye una posible e importante limitación a las actividades de las principales confederaciones laborales.

Criterios legales que rigen la solución de demandas individuales presentadas por trabajadores

El proceso de resolución de las demandas que se presentan ante las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje consta de los siguientes pasos: presentación de la demanda por el trabajador; investigación de la disputa por los miembros de la junta y testimonio de las partes en conflicto y de los testigos correspondientes; emisión por la junta de un fallo formal sobre el caso y la aplicación del mismo. La Ley Federal del Trabajo y los reglamentos internos de las juntas de conciliación

y arbitraje siempre han estado orientados a que el proceso de resolución de demandas sea flexible, de tal suerte que la junta pueda llegar a un fallo en el que se tomen en consideración todas las evidencias disponibles y que refleje las particularidades de cada caso.

Cada etapa del proceso normalmente requiere de una reunión por separado (programada en intervalos especificados por ley) entre las partes involucradas en la disputa y el presidente de la junta, los representantes sectoriales (laborales y empresariales) de la junta y miembros del personal administrativo. El presidente de la junta y su asistente están legalmente facultados para conducir la mayoría de esas reuniones, incluso en ausencia de los representantes sectoriales; la Ley Federal del Trabajo únicamente exige la presencia de cuando menos un representante sectorial para la decisión final del caso. Si el trabajador y el patrón faltan a alguna de las reuniones programadas, la junta suele suspender la revisión del caso hasta que alguna de las partes tome otra acción. La junta da por terminado el caso solamente cuando ninguna de las partes procede con la demanda durante un periodo de seis meses.

Todas las partes afectadas pueden examinar y apelar los fallos de la junta, en cada etapa. Tanto la ley laboral como los reglamentos de las juntas de conciliación y arbitraje protegen los derechos de las partes en conflicto y mantienen la flexibilidad procesal en una gran diversidad de disputas entre trabajadores y patrones. Sin embargo, el resultado es un proceso complejo, prolongado y a menudo sumamente legalista, que puede ser objeto de muchas demoras.

Las juntas de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Tamaulipas

En este apartado se presenta el origen y organización actual de las juntas de conciliación y arbitraje de los estados de Chihuahua y Tamaulipas.

Chihuahua

El sistema de conciliación y arbitraje de Chihuahua se encuentra bajo la jurisdicción del Departamento de Trabajo y Previsión Social del gobierno estatal.⁹ Dadas la extensión geográfica del estado y la dispersión

⁹ Este análisis se basa en documentos internos de la JLCA y en entrevistas que realizó Middlebrook al personal de la misma, el 4 de septiembre de 1995 en la ciudad de Chihuahua.

de la población, el sistema de juntas de conciliación y arbitraje se descentralizó en una fecha relativamente temprana. La JLCA de Ciudad Juárez, por ejemplo, fue creada en 1936; a mediados de los años ochenta se establecieron juntas locales en la mayoría de los principales centros económicos del estado. En 1995 había cinco juntas locales en operación, cuyas jurisdicciones abarcaban las ciudades de Chihuahua, Ciudad Juárez, Hidalgo del Parral, Ciudad Delicias y Nuevo Casas Grandes. También se ha analizado la posibilidad de establecer una sexta junta en Ciudad Cuauhtémoc, la cual aumentaría significativamente la posibilidad de que los tarahumaras —el principal grupo indígena del estado— pudieran recurrir al sistema de justicia laboral.

Aun cuando las cinco juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua operan de manera independiente, sus presidentes se reúnen en forma periódica (aproximadamente una vez al mes) para coordinar las políticas y revisar los cambios recientes a la ley laboral. Cada junta tiene jurisdicción sobre aquellos casos que ocurren en el área geográfica que rodea a su oficina central. Así, por ejemplo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la ciudad de Chihuahua recibe casos de los 26 municipios que comprende la región. En agosto de 1993 el personal profesional, administrativo y técnico sumaba 58 personas en Ciudad Juárez; 54 en Chihuahua; 9 en Hidalgo del Parral; 9 en Ciudad Delicias; y 8 en Nuevo Casas Grandes.

Las juntas más grandes y activas son las de Chihuahua y Ciudad Juárez. La primera cuenta con tres juntas especiales, cada una de las cuales atiende las demandas provenientes de las actividades comercial, industrial y de servicios. La JLCA de Ciudad Juárez tiene cuatro secciones especiales, con las siguientes jurisdicciones funcionales: actividades comerciales; industria; servicios, construcción, agricultura y asuntos universitarios; y casos que no pueden ser atendidos por las otras tres juntas debido a una carga excesiva de trabajo. Entre 1992 y 1993 las JLCA de Chihuahua y Ciudad Juárez introdujeron un sistema computarizado para manejar los casos, a fin de acelerar los juicios y hacer más eficiente su operación; además cuentan con un moderno equipo de oficina y de comunicaciones. Por ejemplo, en julio de 1995 el secretario general de la JLCA utilizaba un *walkie-talkie* para mantenerse en contacto con un miembro de su personal que observaba las negociaciones que estaban teniendo lugar durante una huelga de empleados restauranteros en la ciudad de Chihuahua.¹⁰

¹⁰ Notas de campo de Middlebrook, Chihuahua, 4 de septiembre, 1995.

Dado que el sistema de juntas de conciliación y arbitraje forma parte de la rama ejecutiva del gobierno del estado (la Secretaría de Gobernación), los presidentes de las JLCA suelen ser sustituidos cuando un nuevo equipo gubernamental toma posesión. Como expresión del lugar preponderante que ocupa la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en el área de la ciudad de Chihuahua, a mediados de 1995 los tres representantes laborales de la JLCA estaban afiliados a la Federación de Trabajadores del Estado de Chihuahua, que es la federación estatal de la CTM.

Si bien estas juntas locales de conciliación y arbitraje desempeñan diversas funciones, su principal actividad consiste en dar solución a las demandas presentadas por trabajadores individuales. Por ejemplo, la JLCA de Chihuahua recibió un promedio anual de 1 913 demandas individuales durante el periodo de 1992 a 1994,¹¹ y a manera de comparación, en este mismo periodo la junta examinó un promedio anual de 53.7 emplazamientos a huelga (50 en 1992, 59 en 1993 y 52 en 1994), de los cuales fue aún menor el número de huelgas que realmente estalló (4 en 1992, 2 en 1993 y 3 en 1994).¹² Tan sólo en 1994, la JLCA realizó 3 238 audiencias de conciliación y de verificación de pruebas, y también supervisó la negociación de 734 convenios.

Un patrón similar se produjo en Ciudad Juárez. Los trabajadores presentaron un total de 2 999 demandas individuales en 1993 y 2 770 en 1994. En comparación, la junta recibió 74 peticiones de huelga en 1993 y 34 en 1994, de las cuales estallaron 11 en 1993 y ninguna en 1994.

Tamaulipas

Las juntas locales de conciliación y arbitraje de Tamaulipas también dependen de la rama ejecutiva del gobierno del estado (la Secretaría General de Gobierno), como parte de la Dirección Estatal del Trabajo y Previsión Social.¹³ Una evidencia que permite medir el peso de la JLCA en la política estatal es que cuatro de sus catorce presidentes anteriores

¹¹ Documentos internos de la JLCA examinados por Middlebrook en la ciudad de Chihuahua en julio de 1995.

¹² Entre enero de 1993 y junio de 1995 estallaron siete huelgas legalmente reconocidas en Ciudad Juárez. En 1992 se presentó en Nuevo Casas Grandes una huelga que duró alrededor de tres minutos. En las jurisdicciones de Hidalgo del Parral y Ciudad Delicias no estalló huelga alguna en el periodo comprendido entre enero de 1992 y junio de 1995, como tampoco en Nuevo Casas Grandes entre 1993 y 1994.

¹³ Este análisis se basa en entrevistas realizadas por Quintero a personal de la JLCA de Ciudad Victoria en julio de 1995.

ocuparon más tarde el cargo de gobernador de Tamaulipas. Los afiliados a la CTM en el estado siempre han controlado la representación laboral de estos cuerpos tripartitos.

La JLCA de Tamaulipas fue creada en junio de 1925, como resultado de la promulgación de la primera ley del trabajo de este estado. En 1970 se establecieron tres subsidiarias, encargadas de resolver los conflictos originados respectivamente en la industria, en el comercio y en la agricultura y la industria de productos alimenticios. En respuesta a la demanda de una mayor especialización funcional se creó una cuarta junta especial en 1977 (transporte y actividades económicas varias), y la quinta, con competencia sobre los conflictos laborales en las universidades, fue establecida en 1981. A lo largo de la década de los ochenta todas las actividades de la JLCA estuvieron concentradas en Ciudad Victoria, la capital del estado.

Sin embargo, con el paso del tiempo cada vez resultaba más difícil manejar todos los conflictos laborales en Ciudad Victoria, situada en el centro sur de Tamaulipas. El crecimiento de la industria maquiladora en la franja fronteriza con los Estados Unidos fue un elemento particularmente importante al respecto. Por lo tanto, en el mes de junio de 1990 el gobierno estatal creó otras cuatro juntas especiales en Tampico (núm. 6), Reynosa (núm. 7), Matamoros (núm. 8) y Nuevo Laredo (núm. 9), que reemplazaron a las juntas municipales de conciliación que antes operaron en esas ciudades.¹⁴ El propósito principal del gobierno era crear canales institucionales que fueran capaces de atender el creciente volumen de demandas individuales que surgían en esas zonas, dado que los conflictos colectivos de estas y otras partes del estado siguen siendo turnados a Ciudad Victoria para su resolución.¹⁵ En 1993 la junta especial de Tampico, centro de producción petrolera y ciudad porteña, fue mejorada para hacer de ella una junta local de conciliación y arbitraje independiente, con dos juntas especiales bajo su jurisdicción, lo cual constituyó una respuesta administrativa al enorme volumen de demandas individuales y colectivas que se suscitaban en el sur de Tamaulipas, particularmente en las ciudades de Tampico, Ciudad Madero, Altamira, González y Aldama.

¹⁴ Gobierno del estado de Tamaulipas, *70 aniversario de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Tamaulipas*, México, Gobierno del estado de Tamaulipas, 1995.

¹⁵ *Diario Oficial del Estado de Tamaulipas*, 3 de junio, 1990.

Políticas para el registro de sindicatos en Chihuahua y Tamaulipas

Los requisitos legales que rigen la formación de sindicatos son los mismos en todo el territorio nacional. Sin embargo, las historias laborales y la fuerza sindical difieren mucho entre Chihuahua y Tamaulipas. En efecto, a menudo el poder que tienen los trabajadores en diversas zonas de estos dos estados presenta diferencias significativas. Por lo tanto, el siguiente análisis de la función que desempeñan las juntas de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Tamaulipas sobre los procesos de registro de los sindicatos debe ser entendido en su contexto local e histórico.

Chihuahua

El movimiento laboral organizado siempre ha tenido menos influencia política en Chihuahua que en Tamaulipas. Hasta mediados de los setenta la economía del estado dependía básicamente de la agricultura y de la exportación de materias primas (madera, por ejemplo), salvo ciertas excepciones, como las industrias mineras y metalúrgicas ubicadas en Parral y en la ciudad de Chihuahua. Por su parte, la economía de Ciudad Juárez se basaba principalmente en el comercio y los servicios, lo cual era en parte estimulado por la proximidad de la ciudad con Fort Bliss, en El Paso, Texas. No obstante, a principios de los ochenta tuvo lugar un cambio socioeconómico de gran importancia. La industria maquiladora conoció un tremendo auge en Chihuahua, y en particular en Ciudad Juárez, donde en 1990 contaba con alrededor de 240 plantas maquiladoras (casi tres cuartas partes de las que había en el estado), que empleaban alrededor de 122 000 trabajadores (INEGI, *Industria maquiladora de exportación: estadísticas económicas*, noviembre, 1996, pp. 2, 38 y 60).

En agosto de 1993 el estado de Chihuahua tenía registrados un total de 800 sindicatos, que se encontraban distribuidos entre las cinco jurisdicciones de las JLCA de la siguiente manera: 308 en Chihuahua, 116 en Ciudad Delicias, 313 en Ciudad Juárez, 49 en Hidalgo del Parral, y 14 en Nuevo Casas Grandes.¹⁶ Sin embargo, no todos estos sindicatos siguen hoy activos. Por ejemplo, el personal de la JLCA y los líderes sindicales que entrevistamos en Ciudad Juárez expresaron que en 1995 sólo operaban en la región cerca de 95 sindicatos, distribuidos entre las siguientes principales confederaciones: CTM, 68 sindicatos con alrededor

¹⁶ Documentos internos de la JLCA examinados por Middlebrook en la ciudad de Chihuahua, en julio de 1995.

de 23 000 afiliados; Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), 25 sindicatos con cerca de 20 000 miembros; y Confederación Revolucionaria de Trabajadores (CRT), 48 sindicatos con alrededor de 7 000 trabajadores afiliados.¹⁷

Aunque su fuerza varía considerablemente de una región del estado a otra, la organización laboral que predomina en Chihuahua es la Federación de Trabajadores del Estado de Chihuahua (FTEC) de la CTM.¹⁸ El núcleo de la fuerza de la FTEC es la ciudad de Chihuahua, cuya sede es un enorme inmueble (el "Edificio Fidel Velázquez", llamado así en honor del por muchos años secretario general de la CTM), a tan sólo una cuadra de distancia del edificio del gobierno del estado. La FTEC controla cerca de tres cuartas partes de los sindicatos que operan en la zona¹⁹ y entre sus afiliados se encuentran los de plantas maquiladoras tan importantes como Kelsey Hayes (pistones), Cable Productos de Chihuahua (arneses para automóviles), Essex International (arneses para alambrados), Electromex (bujías), Productos Delco (baterías), RCA (productos electrónicos) y Seatt de México (alarmas y detectores de humo).

El predominio de la FTEC fue amenazado, pero no fundamentalmente minado, al resultar electo en 1992 un gobierno estatal conducido por el Partido Acción Nacional (PAN).²⁰ La FTEC empezó a recibir presiones del gobernador Francisco Barrio, y el PAN ha procurado debilitar el dominio de esta agrupación en sectores tales como el transporte público, mediante la desregulación de los procedimientos de licencias y del costo de transporte de pasajeros y carga. Sin embargo las primeras pruebas de fuerza (incluida una huelga de veinte días, sumamente peleada, en torno a los niveles del personal y los términos contractuales, contra los responsables del agua municipal de la ciudad de Chihuahua) produjeron un *modus vivendi* que dio prueba del tamaño y fuerza de la FTEC. De esta manera, aun cuando tal Federación no ejerce ya la hegemonía que alguna vez tuvo sobre el Departamento de Trabajo y Previsión Social y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la ciudad de Chihuahua, a mediados de los noventa seguía siendo la organización de trabajadores más importante en gran parte del estado.

¹⁷ Datos obtenidos de las entrevistas realizadas por Quintero en Ciudad Juárez, en noviembre de 1995.

¹⁸ Este análisis se basa en las notas de campo y los documentos internos de la JLCA que Middlebrook analizó en la ciudad de Chihuahua, en julio de 1995.

¹⁹ En comparación, la CROC controla cerca de una décima parte de los sindicatos que operan en la región de la ciudad de Chihuahua.

²⁰ Entrevistas realizadas por Middlebrook a un representante de la FTEC (20 de julio de 1995) y a un investigador social que reside en la ciudad de Chihuahua (5 de septiembre de 1995).

Por el contrario, otros grupos laborales tienen un peso mucho menor en el estado. Casi todas las organizaciones laborales que son políticamente independientes representan a los empleados universitarios y de otras instituciones de educación superior de Chihuahua y Ciudad Juárez. Muchos de los sindicatos independientes que creó a finales de los sesenta y principios de los setenta el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), cuyo fundador era originario de la ciudad de Chihuahua, más tarde se afiliaron a la FTEC.²¹ Algunas plantas de Chihuahua y Ciudad Juárez, en particular las operadas por empresas con sede en la ciudad industrial de Monterrey, son representadas por “sindicatos blancos”, controlados por las compañías. No obstante, ninguna de estas tendencias estaba logrando un desarrollo considerable a mediados de 1995.

Son dos los factores que determinan el resultado del proceso de registro de sindicatos en Chihuahua. Por una parte, el dominio de la FTEC sobre el movimiento laboral organizado del estado (especialmente en el área de la ciudad de Chihuahua) y, por la otra, la importancia económica e influencia política de la industria maquiladora. Aunque paradójico, es posible que la FTEC goce de mayor autonomía en sus esfuerzos de organización bajo un gobierno panista que cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía el poder, dado que ya no está limitada por la necesidad de equilibrar sus propios intereses con los del gobierno del estado en cuanto a promover un ambiente de negocios favorable. No obstante, las evidencias con las que se cuenta no permiten determinar si la FTEC ha incrementado de manera importante sus iniciativas sindicalistas en los años recientes, aun cuando siga teniendo el control de la gran mayoría de los nuevos registros sindicales que se otorgan.

La intención expresada por el gobierno panista de apegarse estrictamente a los requisitos legales existentes para el proceso de registro de sindicatos tendría, en teoría, que facilitar la creación de organizaciones laborales no afiliadas a la CTM o a alguna otra confederación nacional importante. Sin embargo, los abogados laborales a los que entrevistamos en el curso de este estudio aseveraron que el gobierno panista favorece decididamente a los sindicatos “apolíticos” que se dedican a defender los intereses de los trabajadores dentro de las plantas, por lo que los grupos laborales de oposición con motivaciones políticas, tales como el FAT, podrían enfrentar mayores obstáculos a la sindicalización. No obstante, el principal objetivo que el gobierno del estado parece tomar en cuenta es fomentar un ambiente laboral que favorezca las in-

²¹ Entrevista realizada por Middlebrook a un abogado laboral y antiguo activista del FAT en la ciudad de Chihuahua, el 7 de septiembre de 1995.

versiones, especialmente en la industria maquiladora, cuya importancia es crucial. En efecto, los informantes entrevistados para fundamentar este estudio coincidieron en que todo aquel director de una planta maquiladora que esté firmemente comprometido con preservar un clima laboral no sindicalizado será bien recibido por los principales funcionarios del gobierno estatal.²²

Como resultado de todo ello, los aspectos políticos del registro de un sindicato en Chihuahua suelen resolverse mucho antes de que la petición de registro llegue a la junta local de conciliación y arbitraje. A menudo la cuestión radica no tanto en el hecho de que el personal de la JLCA se apegue de una manera apartidista a los procedimientos legales existentes, sino en que —dado el dominio de la CTM en el estado y el interés de los funcionarios gubernamentales por promover la inversión— aquellos directores de empresas que son hostiles a la sindicalización encuentran un apoyo político para aplicar acciones (despido de líderes sindicales, por ejemplo) que dificultan todavía más los esfuerzos de organización sindical. Sin embargo, aun cuando esto pueda ocurrir, la información examinada en la siguiente sección demuestra que las demandas originadas por el despido injustificado de activistas sindicales rara vez llegan a las juntas locales de conciliación y arbitraje.

Tamaulipas

En Tamaulipas existe una larga historia de actividad sindical, que data de la década de los veinte. La cantidad y las características particulares de los importantes centros económicos en el estado —la producción de petróleo en las zonas de Tampico y Ciudad Madero, el cobro de impuestos aduanales en Nuevo Laredo (sobre un importante vínculo comercial entre los Estados Unidos y México), la producción de algodón en el corredor Matamoros-Ciudad Camargo y la industria maquiladora a lo largo de la frontera con los Estados Unidos— han dado origen a un movimiento laboral muy variado, pero también importante.

En 1993 había en el estado un total de 977²³ sindicatos locales registrados, de los cuales 28.5% se localizaba en la región de Tampico. Las otras áreas con mayor concentración sindical se encuentran en la

²² Entrevistas realizadas por Middlebrook a diversos abogados laborales de la ciudad de Chihuahua, el 6 y 7 de septiembre de 1995, y por Quintero, en Ciudad Juárez, en noviembre de 1995.

²³ Esta información fue proporcionada a Quintero por personal de la JLCA de Ciudad Victoria en noviembre de 1995.

industria maquiladora de Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Río Bravo y Ciudad Victoria. Asimismo, otras actividades económicas con múltiples organizaciones laborales son las industrias de la construcción y de productos alimenticios (incluidos los restaurantes), así como el transporte de pasajeros y carga.

Desde la década de los cuarenta hasta los años noventa, la confederación laboral que mayor peso ha tenido en el estado de Tamaulipas es la CTM.²⁴ Así, por ejemplo, a finales de los setenta, de las organizaciones laborales de jurisdicción federal registradas en el estado, 98.3% estaba afiliado a la CTM.²⁵ La influencia de la CTM se refleja en la hegemonía de su organización, derivada en parte de sus alianzas políticas nacionales y de su valor como aliada electoral del partido gobernante (PRI), especialmente en las elecciones estatales para gobernador. En 1993 la Federación de Trabajadores de Tamaulipas (FTT), fundada en 1952 y afiliada a la CTM, decía tener alrededor de 600 sindicatos afiliados, cuyo número de trabajadores ascendía a 65 000 tan sólo en la industria maquiladora.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) intentó minar la fuerza de ciertos dirigentes laborales locales, como parte de una campaña concertada para propiciar convenios de producción más flexibles y elevar la productividad laboral en los sectores económicos clave. Entre algunas de las acciones encaminadas a tal fin, los fiscales federales encarcelaron temporalmente a Agapito González, líder desde hacía muchos años de la CTM en Matamoros, bajo el cargo de evasión de impuestos. Asimismo, en agosto de 1993 arrestaron a Diego Navarro, dirigente de la FTT, bajo el mismo cargo, con lo que pusieron fin a su reinado de nueve años.

Aun cuando estas acciones han debilitado la presencia de la CTM en ciertas regiones, sigue siendo sin lugar a dudas la primera fuerza laboral en Tamaulipas. Las entrevistas realizadas para este estudio a abogados laborales y personal de la JLCA revelan que el proceso de registro de un sindicato es por lo general muy sencillo, y consiste principalmente en cumplir con los diversos criterios establecidos por la Ley Federal del

²⁴ Para un análisis del origen del movimiento obrero en Tamaulipas, véase Cirila Quintero Ramírez, *Sindicalismo en la frontera tamaulipeca: Los casos de Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo*, Matamoros, Programa Cultural de las Fronteras/El Colegio de la Frontera Norte, 1993.

²⁵ César Zazueta y Ricardo de la Peña, *La estructura del Congreso del Trabajo. Estado, trabajo y capital en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 465.

Trabajo.²⁶ En la práctica esto bien podría ser resultado de la permanente hegemonía de la CTM en el estado. En efecto, ciertos conflictos sindicales ocurridos en el interior de agrupaciones afiliadas a la CTM a menudo han sido resueltos permitiendo la creación de un sindicato independiente. Este resultado es preferible —en opinión de la CTM, de los funcionarios gubernamentales y de muchos patrones— al registro de un sindicato bajo los auspicios de otra confederación.²⁷

Análisis de las demandas individuales presentadas por los trabajadores ante las juntas locales de conciliación y arbitraje

En esta sección se analizan las demandas individuales presentadas por trabajadores ante las juntas de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, así como de Ciudad Victoria, en Tamaulipas. El estudio comienza con un examen de las características generales de las demandas individuales que se sometieron ante las JLCA de estos dos estados entre 1990 y 1994. En el siguiente apartado se analiza en detalle una muestra aleatoria de 25 quejas sometidas ante cada una de dichas juntas durante el mismo periodo (se estudiaron 75 casos en total). Los procedimientos de muestreo se explican en el apéndice A.

Volumen y características de las demandas presentadas por trabajadores ante las JLCA

Cada año las juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Tamaulipas reciben un considerable número de demandas individuales. Entre 1990 y 1994 el número de casos sometidos ante dichas juntas promediaron 1 625 anuales en Chihuahua, 2 461 en Ciudad Juárez y 547 en Ciudad Victoria (véase cuadro 1).²⁸ Ciertos factores locales de

²⁶ Entrevistas realizadas por Quintero a abogados laborales y personal de la JLCA en Ciudad Victoria, noviembre de 1995.

²⁷ Para un estudio de la formación de nuevas agrupaciones afiliadas a la CTM en Reynosa, véase Cirila Quintero Ramírez, *Sindicalismo en Reynosa: una historia de faccionalismo y divisionismo*, Matamoros, Programa Cultural de las Fronteras/El Colegio de la Frontera Norte, 1993.

²⁸ Los datos relativos al volumen total de casos por año en la JLCA de Chihuahua no son consistentes. Sin embargo, los documentos internos de la JLCA indican que en 1990 se presentaron 1 047 demandas individuales, y en 1991, 1 340. Si esta información fuera precisa, el número de demandas individuales que se presentaron ante la JLCA de Chihuahua habría aumentado de manera notoria durante la década de los noventa, llegando a más del doble entre 1990 y 1995.

carácter político y económico influyen tanto sobre los cambios que se presentan en el volumen de casos a lo largo del tiempo, como en las diferencias en el ritmo de actividad de las JLCA de estas tres ciudades. Por ejemplo, debido a los agudos problemas económicos resultantes de la crisis financiera que sufrió México en diciembre de 1994 y a los efectos recesivos derivados de una sequía prolongada en Chihuahua (en mayo de 1995, la tasa de desempleo oficial en esa ciudad fue de 8.2%, ligeramente más alta que el promedio nacional),²⁹ la JLCA de Chihuahua recibió un total de 2 073 demandas, tan sólo en el semestre enero-mayo de 1995. El volumen de demandas individuales sometidas ante la JLCA de Ciudad Victoria en el periodo 1990-1994 fue considerablemente inferior al de las de Chihuahua y Ciudad Juárez, lo que tal vez es reflejo de las iniciativas guiadas por el gobierno en 1990 para reducir el número de conflictos laborales en el estado y resolver los problemas por la vía de la conciliación. Más aún, es posible que en Ciudad Victoria se haya resuelto un mayor número de conflictos laborales por mediación del sindicato, dentro de la planta, con lo que se habría reducido aún más el volumen de conflictos laborales que se sometieron ante las juntas tripartitas de conciliación y arbitraje.

Cuadro 1

Demandas presentadas por trabajadores ante las juntas locales de conciliación y arbitraje (1990-1994)

	<i>Chihuahua</i>	<i>Ciudad Juárez</i>	<i>Ciudad Victoria</i>
1990	1 047 ^a	1 844	912
1991	1 340 ^a	2 103	438
1992	1 892	2 589	390
1993	1 943	2 999	483
1994	1 905	2 770	510
Promedio anual 1990-1994	1 625.4	2 461.0	546.6

^a Los registros de las juntas de conciliación y arbitraje presentan incongruencias en las cifras totales sobre el volumen de casos presentados durante estos años. Es posible que los datos estén incompletos.

Fuente: Registros internos de las juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y de Ciudad Victoria, Tamaulipas.

²⁹ Los datos sobre desempleo fueron obtenidos por Middlebrook de la Dirección General de Fomento Económico, Gobierno del estado de Chihuahua.

Dado que los juicios de algunos casos se prolongan durante meses o años, la carga de trabajo de una junta de conciliación y arbitraje es en todo momento mayor que la que presenta el cuadro 1. Por ejemplo, en la ciudad de Chihuahua el número total de demandas individuales bajo revisión promedió 2 434 por mes en 1993, y 2 632 en 1994.³⁰ En junio de 1995 el número de casos en proceso ascendía a 2 741, 50% de los cuales se encontraba en la etapa de conciliación o de investigación. El resto se hallaba en diversas fases de la resolución final: preparación del fallo final de la JLCA, 18%; ejecución del laudo de la JLCA, 20%; en espera del fallo de la Suprema Corte respecto a una solicitud de amparo por parte de alguna de las partes, 12%. En los años de 1992, 1993 y 1994, la JLCA de Chihuahua emitió respectivamente 268, 621 y 800 laudos.

De igual manera, en 1993 y 1994, la JLCA de Ciudad Juárez tuvo una carga promedio mensual de casos en proceso de 2 758 y 3 102 demandas, respectivamente, volumen que en el periodo enero-junio de 1995 disminuyó ligeramente a un promedio mensual de 2 675 casos en proceso. En junio de 1995, un total de 2 812 casos estaba bajo consideración, de los cuales 62.5% se encontraba en la etapa de conciliación o investigación y el resto en diversas fases de la resolución final: preparación del fallo final de la JLCA, 21.9%; ejecución del laudo de la JLCA, 10.4%; en espera del fallo de la Suprema Corte respecto a una petición de amparo por parte de alguna de las partes, 5.2%. La junta emitió 625 laudos en 1993; 764 en 1994; y 405 entre enero y junio de 1995.³¹

No se cuenta con datos generales para Chihuahua y Tamaulipas sobre la actividad económica en la cual estaban empleados los demandantes. Sin embargo, el personal de la JLCA de Chihuahua informó que la industria maquiladora de la región representa un porcentaje menor entre los casos de demanda que la proporción que ocupa el sector maquilador en la población económicamente activa.³² Los directores por lo general prefieren resolver las demandas dentro de la planta, antes de que éstas lleguen al sistema de justicia laboral (por ejemplo, pagando a los trabajadores despedidos sus salarios, prestaciones e indemnización

³⁰ Para septiembre de 1995, en la ciudad de Chihuahua había 232 casos que fueron presentados antes de 1990 y aún seguían en proceso. El más antiguo de ellos databa de 1983 y casi la mitad del total (115 casos) se había presentado en 1989. Notas de campo de Middlebrook, septiembre de 1995.

³¹ Estos datos fueron tomados de los documentos internos de la JLCA que consultó Middlebrook en la ciudad de Chihuahua en julio de 1995.

³² Entrevista realizada por Middlebrook a un funcionario de la JLCA de la ciudad de Chihuahua, el 4 de septiembre de 1995.

legal, si esto es lo que se requiere). En opinión de los funcionarios de la JLCA de Chihuahua, cuando el director de una maquiladora acude a la JLCA para refutar la demanda de un trabajador es porque tiene argumentos muy sólidos en su favor.

Asimismo, vale la pena señalar que las juntas locales de conciliación y arbitraje únicamente atienden conflictos obrero-patronales, pues carecen de competencia para resolver disputas internas de los sindicatos. Por lo tanto, aquel trabajador que pretenda emprender una acción sobre asuntos relativos al gobierno del sindicato, intente conseguir copias del contrato colectivo o de los estatutos sindicales, etc., no puede apelar a la JLCA; en tales casos su única opción es tratar de lograr un cambio en la dirigencia del sindicato o en la conducta de los líderes sindicales a fin de remediar la situación.

En virtud del gran volumen de demandas que manejan las juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua, Ciudad Juárez y Ciudad Victoria, fue imposible examinar cada demanda en detalle. Por lo tanto, para poder estudiar con mayor profundidad el funcionamiento de las JLCA, los autores eligieron una muestra de casos para analizarlos más detenidamente. En la siguiente sección se presentan los resultados de esta labor.³³

Resolución de conflictos en las JLCA de Chihuahua y Tamaulipas, 1990-1994

De los 75 casos seleccionados para su análisis detallado y correspondientes al periodo 1990-1994, 65 (86.7%) fueron sometidos a juicio por trabajadores individuales (véase cuadro 2).³⁴ En seis casos (8%) participaron dos trabajadores, que aparecían como codemandantes. En otros cuatro casos (5.3% del total) participaron tres o más trabajadores. El caso más notable implicaba a 16 peones de obra, empleados por una constructora, quienes presentaron su demanda de manera colectiva ante la JLCA de Chihuahua en el mes de diciembre de 1993.³⁵ De los 103 trabajadores que presentaron las demandas, 82 (79.6%) eran hombres y 21 mujeres.

³³ Middlebrook tuvo a su cargo el muestreo de los casos en la JLCA de Chihuahua, y Quintero fue responsable de los casos en las JLCA de Ciudad Juárez y Ciudad Victoria.

³⁴ Dos de las demandas de Ciudad Victoria (D-100/94 y D-131/94) fueron presentadas por el mismo trabajador contra dos distintos patrones, en septiembre y noviembre de 1994, respectivamente. Ambos casos seguían en proceso cuando los expedientes fueron examinados, en el mes de noviembre de 1995.

³⁵ Caso B-1705/93.

Cuadro 2

Resumen de las características de las demandas presentadas por trabajadores ante las juntas locales de conciliación y arbitraje, 1990-1994

	Chihuahua	Ciudad Juárez	Ciudad Victoria	Distribución porcentual (todos los casos) ^a
Número de trabajadores que participan en la demanda	(N=44)	(N=29)	(N=30)	(N=103)
Un trabajador	21	23	21	86.7
Dos trabajadores	2	1	3	8.0
Tres o más trabajadores	2	1	1	5.3
Género del demandante	(N=44)	(N=29)	(N=30)	(N=103)
Masculino	36	20	26	79.6
Femenino	8	9	4	20.4
Actividad económica a la que pertenece el demandante	(N=25)	(N=25)	(N=25)	(N=75)
Manufactura ligera	9	6	3	24.0
Servicios	9	15	16	53.3
Construcción	6	3	2	14.7
Transporte	1	1	0	2.7
Agricultura	0	0	4	5.3
Naturaleza de la demanda	(N=25)	(N=25)	(N=25)	(N=75)
Despido injustificado	24	24	23	94.7
Quejas salariales	1	1	0	2.7
Condiciones laborales	0	0	2	2.7
Oposición del patrón a la demanda	(N=25)	(N=25)	(N=25)	(N=75)
Sí	14	13	14	54.7
No	11	12	11	45.3
Representación legal del demandante	(N=25)	(N=25)	(N=25)	(N=75)
Abogado privado	20	22	25	89.3
Defensor público	5	3	0	10.7
Forma de resolución del caso	(N=24)	(N=25)	(N=22)	(N=71)
Laudó	9	2	14	35.2
Convenio privado	13	17	4	47.9
Retiro de la demanda	2	6	4	16.9
Resultado del proceso de la demanda	(N=23)	(N=25)	(N=21)	(N=69)
Favorable al trabajador	8	6	11	36.2
Favorable al patrón	14	17	10	59.4
"Empate"	1	2	0	4.3
Tiempo de resolución (en días)	(N=24)	(N=25)	(N=22)	(N=71)
Máximo	699	582	1 279	1 279
Mínimo	9	6	25	6
Promedio	159.5	114.5	472.2	240.6

Nota: En la mayoría de los casos, la muestra total consta de 75 demandas presentadas ante las juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y de Ciudad Victoria, en Tamaulipas. Sin embargo, para las dos primeras categorías de este cuadro ("número de trabajadores que participan en la demanda" y "género del demandante"), la muestra consistió de 103 trabajadores que participaron en las 75 demandas. El resultado del proceso de la demanda se define como favorable al patrón cuando la junta falló en su favor, cuando el trabajador abandonó el proceso de la demanda o cuando la junta dio por terminado el caso en virtud de que alguna de las partes no prosiguió con el mismo (por ende, sin modificarse la situación que el demandante pretendía remediar). El resultado se define como favorable al trabajador cuando la junta falló en su favor o cuando se llegó a un acuerdo privado, que convino a sus intereses.

^a El total de los porcentajes puede no sumar 100, debido al redondeo.

Fuente: Archivos de las juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y de Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Los demandantes pertenecían a diversas actividades económicas, incluida la manufactura ligera (maquiladoras fabricantes de ropa y productos eléctricos, metalurgia, tuberías de concreto, productos de papel, químicos y alimentos procesados), los servicios y las actividades comerciales en general (servicio doméstico, lotes de estacionamiento, bares y restaurantes, panaderías, carpinterías, venta de ropa y calzado, hoteles, bancos, comercialización de frutas, pintura, diarios, turismo y servicios de portería, secretariales y de seguridad), el transporte de carga y pasajeros, y la agricultura (granjas y ranchos). La distribución sectorial de la muestra de 75 demandas fue: manufactura ligera, 24%; servicios, 53.3%; construcción, 14.7%; transporte, 2.7%; y agricultura, 5.3%. En seis de los 25 casos de Ciudad Juárez participaron trabajadores empleados en plantas maquiladoras, lo que refleja la preeminencia de esta industria en la economía local. Todas las demandas sometidas a juicio por trabajadores agrícolas fueron presentadas ante la JLCA de Ciudad Victoria.

Con excepción de cuatro de los 75 casos (94.7%), la totalidad de los empleados se quejaba de haber sido despedida de su trabajo en forma injustificada.³⁶ Los motivos del despido eran muy diversos. Entre

³⁶ Entre las excepciones se contaron: un peón de obra de la ciudad de Chihuahua, quien demandaba el pago parcial de un trabajo que había realizado y que no le fue completamente cubierto por el patrón (caso C-365/91); un productor de tortillas de Ciudad Juárez, quien pretendía que se le pagara el dinero que le habían deducido de su nómina, luego de que el patrón fue multado por infringir los reglamentos de pesos y medidas (caso A-2501/94); un empleado de motel de Ciudad Victoria, quien buscó el apoyo de la JLCA para que se le reintegrara a su situación laboral previa, pues su patrón presuntamente había violado de manera unilateral los términos del contrato pactado, al transferirlo al turno nocturno (caso C-36/91); y dos trabajadores de una empresa de lácteos de Ciudad Victoria, cuyas jornadas laborales y funciones fueron incrementadas sin que recibieran la compensación correspondiente.

Los datos relativos a la ciudad de Chihuahua revelan la posibilidad de que los 75 casos muestreados contengan un porcentaje más alto de demandas de despido injustificado que el universo de quejas presentadas ante estas tres JLCA. De los 7 488 casos sometidos a juicio ante la JLCA de Chihuahua, entre enero de 1992 y junio de 1995, de los cuales se cuenta con información relativa a la causa de la demanda, 79.8% corresponde a demandas de trabajadores por despido injustificado. Otras de las demandas eran por violaciones contractuales (rescisión del contrato) por parte de los patrones (9.6%); por prestaciones no pagadas (6.9%); la petición de trabajadores o patrones de que la JLCA acreditara a un heredero legal (declaración de beneficiario) (2.5%); y diversas demandas misceláneas relativas a aspectos de salud y seguridad en el lugar de trabajo, al pago del reparto de utilidades conforme a la ley y otras violaciones contractuales (1.1% del total). Cálculos basados en los datos contenidos en los documentos internos de la JLCA de Chihuahua, que fueron examinados por Middlebrook, en julio de 1995.

Dos de las demandas correspondientes a la muestra de Ciudad Victoria fueron inicialmente presentadas ante el sistema federal de conciliación y arbitraje. En ambos casos, la junta federal se declaró incompetente para atenderlos y fueron turnados a la JLCA.

ellos se encontraban el de la empleada de un lote de estacionamiento que fue cesada por no haberle prestado a su patrón un pequeño ventilador, en un día particularmente cálido de junio de 1992, en la ciudad de Chihuahua; un obrero acusado de negligencia en la reparación del equipo de producción; una secretaria/recepcionista acusada de proporcionar información confidencial a una empresa competidora; y un trabajador de una maquiladora cuyo patrón alegaba un largo historial de ausencias injustificadas al trabajo. La razón más frecuentemente aludida por el patrón era que la situación económica —la cancelación de un contrato determinado, la falta de nuevos pedidos, etc.— lo obligaba a despedir a el o la trabajadora.³⁷ Sin embargo, en varios de esos casos el patrón ofreció reinstalar al empleado despedido, bajo los términos contractuales anteriores. Esta respuesta reflejaba, al menos en parte, la intención del patrón de valerse de un tecnicismo de la ley laboral mexicana y de esa forma evitar el fallo arbitral formal de la JLCA: los tribunales mexicanos han determinado que una junta de conciliación y arbitraje no puede determinar que un trabajador fue despedido en forma injustificada si el patrón ofrece reinstalar al demandante bajo los mismos términos y condiciones que prevalecían antes de que ocurriera el despido.

En ciertos casos, el antiguo patrón reconoció algunos méritos a la demanda del trabajador. Así, por ejemplo, aun sosteniendo que el empleado había abandonado su puesto en forma voluntaria o que no existían bases legales para proceder con la demanda, algunos patrones aceptaron que el antiguo empleado tenía derecho a recibir una compensación adicional. Esto por lo general consistía en el pago de un periodo mayor de vacaciones, del aguinaldo estipulado por ley o de la prima de antigüedad. No obstante, en cuando menos 41 de los 75 casos examinados (54.7%), el patrón refutó categóricamente la demanda del trabajador (véase cuadro 2).

Con base en la documentación disponible en los archivos de las JLCA, parece que ninguno de los casos en los que se alegaba despido injustificado estaba relacionado con las actividades sindicales del trabajador. En efecto, ninguno de los expedientes examinados reveló que los sindicatos hubieran participado de manera alguna, ya fuera tratando de resolver el problema en la planta o buscando solución a la demanda ante una junta local de conciliación y arbitraje. En diez de los casos (13.3% del total) el despido del trabajador se debió a sus protestas contra modificaciones hechas a la jornada de trabajo o a las presiones que ejerció sobre el patrón o el supervisor de la planta para obtener un aumento salarial o el

³⁷ Esta fue la causa de despido mencionada en 32% de los casos muestreados en la ciudad de Chihuahua; 28% en Ciudad Juárez; y 25% en Ciudad Victoria.

pago de las remuneraciones adeudadas. Sin embargo, sólo en un caso el despido injustificado se debió a asuntos más generales sobre el salario o el empleo. En tal caso, el trabajador, quien elaboraba queso en una lechería de la ciudad de Chihuahua, fue despedido en agosto de 1994 por unirse con otros compañeros para pedir un aumento salarial. Treinta y seis días después de haber presentado la demanda ante la JLCA, el quejoso llegó a un acuerdo con su antiguo patrón, aceptando una recompensa económica equivalente a 39.4% de su demanda original.³⁸

Aunque el sistema mexicano de juntas de conciliación y arbitraje fue originalmente creado con la intención de que, mediante un proceso flexible de resolución, los propios trabajadores pudieran someter sus demandas ante una junta tripartita, todos los trabajadores de la muestra fueron representados por un abogado. Las entrevistas realizadas al personal de las JLCA y la observación directa de los procedimientos de las mismas revelan que esto es lo que ocurre por regla general respecto a las demandas. En total, 89.3% de los casos fue manejado por abogados privados (véase cuadro 2).³⁹ Los casos restantes —todos ellos de Chihuahua y Ciudad Juárez— fueron conducidos por defensores públicos de la Procuraduría General de la Defensa del Trabajo, dependiente del gobierno estatal de Chihuahua.⁴⁰ La ausencia aparente de defensores públicos en los procesos de demanda de Ciudad Victoria es un elemento que muestra una marcada diferencia entre los casos suscitados en Tamaulipas y en Chihuahua.

Los defensores públicos tuvieron mayor número de éxitos en la defensa de sus clientes. En la ciudad de Chihuahua consiguieron el fallo

³⁸ Caso B-1405/94.

³⁹ Por las entrevistas con los funcionarios de la JLCA y diversos abogados de la ciudad de Chihuahua supimos que los abogados privados suelen recibir como pago un porcentaje (que varía entre 10 y 30%, hasta 30 y 50%) de la compensación económica que obtiene el demandante al final del proceso. Sin embargo, en algunos casos el abogado puede pagar al demandante una determinada cantidad al inicio del proceso y quedarse con la totalidad de la compensación económica, como pago de sus honorarios. Véanse las entrevistas realizadas por Middlebrook tanto a un funcionario de la JLCA —los días 4 y 7 de septiembre de 1995— como a un abogado con amplia experiencia en representar a trabajadores y a patrones en demandas ante la JLCA, el 17 de julio de 1995.

⁴⁰ En dos casos que se presentaron en la ciudad de Chihuahua, el demandante en un principio fue representado por un defensor público, pero más tarde contrató a un abogado privado. En el caso C-521/91 el trabajador obtuvo un fallo favorable de la JLCA, pero en el caso A-415/92 el patrón prevaleció por un fallo de la junta de dos contra uno. Por otra parte, en un tercer caso (C-725/92) la demandante cambió de un abogado privado a un defensor público en una etapa avanzada del proceso, con el propósito aparente de disminuir los costos legales y de esa manera proteger lo que prometía ser un cuantioso arreglo financiero.

favorable de la JLCA en dos de los cuatro casos de los cuales se dispone de información completa, en tanto que los abogados privados solamente ganaron seis de las dieciocho demandas que llevaron y de las cuales se cuenta con toda la información. El único caso que concluyó de manera favorable tanto para el patrón como para el trabajador fue llevado por un abogado privado. De igual forma, dos de los tres casos presentados en Ciudad Juárez que estuvieron a cargo de un defensor público concluyeron con un laudo formal de la JLCA, decisiones en que el demandante resultó beneficiado.⁴¹

Sólo 35.2% de los casos que llegaron a su fin durante la realización de este estudio (N=71), concluyó con un laudo formal de la JLCA (véase cuadro 2). En 47.9% de los casos, las partes implicadas resolvieron la disputa mediante un convenio privado. El resto de los casos (16.9%) terminó cuando el demandante abandonó el proceso y, por ende, el despido injustificado o aquella otra situación que el mismo pretendía reparar presentando una demanda ante la JLCA quedó irresuelto. En Ciudad Juárez, el porcentaje de casos que concluyó con una decisión formal por parte de la JLCA fue particularmente bajo (8%), a la vez que la proporción de casos solucionados mediante un convenio fue muy elevada (68%). Por el contrario, la JLCA de Ciudad Victoria registró el porcentaje más alto de laudos (63.6%) y la menor proporción de convenios (18.2%). Con base en la información disponible no es posible explicar el motivo de las diferencias en la forma de resolución de las demandas entre las tres juntas de conciliación y arbitraje.

En términos generales, los trabajadores tuvieron éxito en 36.2% de los casos muestreados y de los cuales se dispone de información completa (N=69), ya sea al haber obtenido un fallo favorable de la JLCA o por haber negociado un arreglo con el patrón, que equivalía cuando menos a la mitad de la compensación económica que inicialmente se pretendía conseguir por medio de la demanda (véase cuadro 2). Dado que es posible que los trabajadores hayan incrementado en su demanda la compensación económica que deseaban obtener (lo que reduce el valor proporcional del arreglo financiero al que llegaron), este parámetro para evaluar los convenios privados podría hasta cierto punto subestimar los éxitos de los trabajadores ante las JLCA. Tres casos (4.3%) concluyeron de manera igualmente favorable para las dos partes en disputa.

La tasa de éxito de los trabajadores varía mucho entre las tres juntas de conciliación y arbitraje que aquí examinamos. En Ciudad Victoria consiguieron un resultado favorable 52.4% de los casos analizados

⁴¹ Véanse los casos C-997/94 y C-1051/94. En un tercer caso (A-1286/91) las partes llegaron a un acuerdo privado cuyos términos favorecieron al patrón.

(N=21); en Chihuahua, 34.8% (N=23); y en Ciudad Juárez, 24% (N=25).⁴² Vale la pena destacar que la tasa de éxito de los trabajadores de la ciudad de Chihuahua fue significativamente menor que el cálculo estimado por los funcionarios de la JLCA, uno de los cuales consideraba que alrededor de 56% de las demandas presentadas en el periodo 1993-1995 había concluido de manera favorable para los trabajadores.⁴³ Es posible que el cálculo de los funcionarios de la JLCA se refiriera únicamente a los casos que concluyeron con un laudo formal de la junta, pues, en efecto, los trabajadores ganaron de esta manera seis de los ocho casos muestreados en la ciudad de Chihuahua (75%).

Sin embargo, la tasa total de éxito de los trabajadores ante las JLCA de Chihuahua y Ciudad Juárez también fue inferior a 53.6% de triunfos que obtuvieron los trabajadores ferrocarrileros en las demandas que presentaron ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje durante el periodo 1934-1975.⁴⁴ Entre otras cosas, la tasa inferior de éxito en Chihuahua podría reflejar el hecho de que —a diferencia de los ferrocarrileros mexicanos de principios de los años treinta hasta mediados de los setenta, quienes pertenecían a un enorme y poderoso sindicato nacional, con un contrato colectivo muy detallado y muchos años de experiencia en el sistema de conciliación y arbitraje— ninguno de los demandantes contó con apoyo sindical (ya fuera en términos financieros o legales) durante el proceso de la demanda. De igual forma, ninguno de los expedientes examinados incluía la copia del contrato colectivo de la planta, lo cual constituye una evidencia que el trabajador normalmente presenta en apoyo a su demanda. Tal ausencia sugiere que dichos trabajadores carecían de recursos de protección contractuales respecto a sus derechos como empleados.

Se observó una relación significativa entre la tasa de éxito de los trabajadores y la forma en que concluyeron los juicios de las demandas. En términos generales, los trabajadores ganaron u obtuvieron un arreglo igualmente favorable para ellos y para los patrones en 68% de los casos

⁴² Una posible explicación para las diferencias entre las tasas de éxito de los trabajadores entre las tres JLCA examinadas, es que el movimiento obrero organizado tiene mayor presencia en Ciudad Victoria y en Chihuahua que en Ciudad Juárez. Sin embargo, a falta de pruebas que demuestren que los representantes sindicales tuvieron una participación directa en los procesos de demanda ante las JLCA, no es posible deducir la relación causal que pueda existir entre el grado de influencia política del movimiento organizado sobre una región determinada, y la resolución de las demandas presentadas por trabajadores individuales ante las juntas locales de conciliación y arbitraje.

⁴³ Entrevista realizada por Middlebrook a un alto funcionario de la JLCA de Chihuahua, 7 de septiembre de 1995.

⁴⁴ Middlebrook, *The Paradox of Revolution*, op. cit., p. 197.

(N=25) que se resolvieron con un fallo formal de la JLCA (véase cuadro 3). Por el contrario, los trabajadores obtuvieron un éxito similar solamente en 34.4% de los casos que concluyeron con un convenio (N=32). En Ciudad Juárez los trabajadores ganaron los dos casos que se resolvieron con una decisión formal de la JLCA, mientras que en la ciudad de Chihuahua los demandantes ganaron u obtuvieron un arreglo igualmente favorable para ellos y para los patrones en siete de los nueve laudos (77.8%). Por su parte los patrones ganaron o consiguieron un convenio igualmente favorable para ellos y para los trabajadores en 71.8% de los casos que terminaron con un convenio (N=32), aunque el resultado les fue particularmente favorable en la ciudad de Chihuahua, donde obtuvieron términos más convenientes para ellos en diez de los doce convenios (83.3%). En Ciudad Victoria, los trabajadores fueron favorecidos en los dos casos resueltos mediante arreglos privados. Por definición, el patrón ganó los doce casos en los que el demandante abandonó el proceso ante la JLCA.⁴⁵

La duración promedio para concluir el juicio de demanda ante las JLCA fue de 240.6 días (N=71); en Ciudad Juárez los procesos tuvieron una duración promedio de 114.5 días (N=25); en Chihuahua, 159.5 días (N=24); y en Ciudad Victoria, 472.2 días (N=22).⁴⁶ Durante el periodo examinado, los tiempos de resolución variaron en forma notable, yendo desde escasos seis días, en Ciudad Juárez, hasta 1 279 días (3.5 años) en Ciudad Victoria (véase cuadro 2). De igual forma, la duración de los casos difería considerablemente de acuerdo con la manera en que concluían los juicios de demanda en las JLCA. El tiempo promedio que requería una junta de conciliación y arbitraje para llevar a término los juicios y emitir un fallo formal era de 449.8 días (N=25); en tales casos, la duración promedio para el periodo 1990-1994 abarcó desde 105 días en Ciudad Juárez, hasta 599.6 en Ciudad Victoria (véase cuadro 3). En

⁴⁵ En uno de estos casos (C-36/91, Ciudad Victoria), el demandante, de edad avanzada, murió de un ataque cardíaco poco después de haber antepuesto la demanda, y su viuda se rehusó a proseguir el caso.

⁴⁶ Cuatro casos seguían en revisión cuando se examinaron los archivos de las JLCA, en los meses de septiembre a diciembre de 1995. Excluimos de estos cálculos un caso sometido a la JLCA en la ciudad de Chihuahua (B-0157/91) porque la aparente duración de la demanda no nos pareció confiable.

En los casos en que el trabajador o el patrón solicitaron un amparo contra el laudo de la JLCA, fue utilizada la fecha de la resolución inicial de la junta para calcular la duración. Sin embargo, cuando la JLCA reabrió el caso como resultado de una acción por parte de la Suprema Corte y emitió después un nuevo fallo, esta segunda fecha fue la que se empleó para calcular la duración del caso.

los casos que concluyeron con un arreglo entre el patrón y el o los trabajadores, el tiempo promedio que transcurrió entre el inicio del proceso ante la JLCA y la firma de un convenio fue de 106.5 días (N=32); la duración promedio para el periodo 1990-1994 abarcó desde 81.3 días en Ciudad Victoria, hasta 116 en Ciudad Juárez. Los doce demandantes que se retiraron del proceso ante la junta lo hicieron, en promedio, después de 205.2 días. El tiempo promedio que transcurría antes de que el o la demandante abandonaran el caso iba desde 93.5 días, en Chihuahua, hasta 399 en Ciudad Victoria. No existen evidencias que sugieran que la duración varió en el periodo 1990-1994 debido a cambios en la situación económica o circunstancias políticas ocurridas en los estados de Chihuahua y Tamaulipas.

En nueve de las demandas que se tomaron como muestra, una de las partes en disputa solicitó un amparo ante la Suprema Corte contra el fallo de la junta de conciliación y arbitraje. Por ejemplo, en un caso que se suscitó en Ciudad Juárez, el patrón ignoró en un principio el juicio que se seguía ante la JLCA y no se presentó a ninguna de las audiencias preliminares. Pero cuando la JLCA interpretó su actitud como una admisión implícita de culpa (según se estipula en la ley laboral mexicana) y emitió rápidamente un fallo en favor del trabajador, el patrón solicitó (sin éxito) un primer amparo contra la acción de la JLCA y más tarde, un segundo.⁴⁷ En un caso procesado en Ciudad Victoria, la trabajadora logró obtener un juicio de amparo para demostrar que había sido empleada de la empresa en cuestión y después ganó el fallo favorable de la JLCA, gracias al cual recibió la indemnización por despido que estipula la ley y la mayor parte de los salarios adeudados y prestaciones que reclamaba.⁴⁸ De igual forma, otro trabajador de Tamaulipas promovió un juicio de amparo mediante el cual pudo demostrar que había sido parte de una relación contractual y obtuvo un segundo fallo favorable de la JLCA de Ciudad Victoria.⁴⁹ Sin embargo, en este caso el patrón se amparó, alegando que la JLCA había calculado erróneamente la tasa salarial base del trabajador. Con el tercer fallo emitido por la junta, el trabajador conservó su compensación económica (aunque un tanto reducida), 1 279 días (3.5 años) después que iniciara el juicio ante la JLCA.

⁴⁷ Caso C-1051/94.

⁴⁸ Caso B-99/91.

⁴⁹ Caso C-143/91.

Cuadro 3

Forma en que se resolvió el caso, resultado y duración promedio para la resolución de las demandas de trabajadores presentadas ante las juntas locales de conciliación y arbitraje, 1990-1994

	<i>Forma en la que se resolvió el caso</i>		
	<i>Laudo de la Junta</i>	<i>Convenio privado</i>	<i>Desistimiento del demandante</i>
Chihuahua (N=32)			
Resultado favorable al trabajador	6	2	0
Resultado favorable al patrón	2	10	2
"Empate"	1	0	0
Duración promedio (en días)	293.5	99.3	93.5
Ciudad Juárez (N=25)			
Resultado favorable al trabajador	2	4	0
Resultado favorable al patrón	0	11	6
"Empate"	0	2	0
Duración promedio (en días)	105	116	113.3
Ciudad Victoria (N=21)			
Resultado favorable al trabajador	8	3	0
Resultado favorable al patrón	6	0	4
"Empate"	0	0	0
Duración promedio (en días)	599.6	81.3	399
Total de casos de la muestra (N=69)			
Resultado favorable al trabajador	16	9	0
Resultado favorable al patrón	8	21	12
"Empate"	1	2	0
Duración promedio (en días)	449.8	106.5	205.2

Nota: El resultado se define como favorable al patrón cuando la junta falló en su favor, cuando el trabajador abandonó el proceso de la demanda o cuando la junta dio por terminado el caso en virtud de que alguna de las partes no prosiguió con él (por ende, sin modificarse la situación que el demandante pretendía remediar). El resultado se define como favorable al trabajador cuando la junta falló en su favor o cuando se llegó a un acuerdo privado, que convino a sus intereses.

Fuente: Archivos de las juntas locales de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y de Ciudad Victoria, Tamaulipas.

De las once peticiones de amparo (en dos de los nueve casos se presentaron dos solicitudes de amparo diferentes), tres fueron solicitadas por los trabajadores (dos de las cuales fueron otorgadas) y ocho por los patrones (cuatro de ellas fueron autorizadas).⁵⁰ La duración prome-

⁵⁰ A manera de comparación, en 1994 se presentó un total de 377 solicitudes de amparo ante la JLCA de la ciudad de Chihuahua, de las cuales la oficina regional de la

dio de los juicios de amparo fue de 111.1 días y todos ellos tuvieron como origen una demanda de despido injustificado.

Conclusión

En el presente trabajo se examinó el funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje de los estados de Chihuahua y Tamaulipas, con el propósito principal de evaluar la operación cotidiana de estas instancias tripartitas, incluido el papel que desempeñan en el registro de los sindicatos y la resolución de las demandas sometidas a juicio por trabajadores individuales. Para tal efecto, los autores llevaron a cabo un estudio de campo detallado en tres localidades (Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y Ciudad Victoria, en Tamaulipas) entre los meses de julio y diciembre de 1995. Además de revisar material secundario de relevancia, los autores entrevistaron a autoridades de las JLCA, a personal de los sindicatos locales y activistas laborales, representantes patronales, abogados y otras personas familiarizadas con el sistema de juntas de conciliación y arbitraje. Asimismo, los autores examinaron una muestra representativa de demandas individuales presentadas ante las tres juntas locales de Chihuahua y Tamaulipas, entre 1990 y 1994. Esta investigación ofrece nuevas luces sobre el desarrollo histórico de las juntas de conciliación y arbitraje en esos estados, su organización administrativa y su importancia dentro del sistema mexicano de justicia laboral.

A fin de ubicar el funcionamiento de estas juntas locales de conciliación y arbitraje en el contexto político y social adecuado, los autores recabaron además información relativa a la evolución histórica y al perfil actual del movimiento organizado de trabajadores en los estados de Chihuahua y Tamaulipas. En ambos, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) es, por mucho, la organización laboral más importante. Aun cuando el poder de la CTM varía de una región a otra, especialmente en el estado de Chihuahua, cuenta con un número de organizaciones laborales y miembros afiliados mucho mayor que cualquiera otra confederación. Tanto la fuerza de la CTM como la influencia económica y política de la industria maquiladora pueden explicar la poca presencia de sindicatos políticamente independientes en esos estados; la mayoría de dichos sindicatos representa a empleados universitarios o a otros

Suprema Corte de México autorizó 147, conforme a lo consignado en los documentos internos de la JLCA examinados por Middlebrook, en julio de 1995.

sectores no tradicionales. Una manifestación del dominio organizativo y político de la CTM es que, a mediados de 1995, la totalidad de los representantes laborales de las tres juntas locales examinadas en este estudio estaba afiliada a dicha confederación.

Pese a los problemas característicos de la operación de las juntas de conciliación y arbitraje de México (incluidas las demoras administrativas producidas por la falta de personal y las dificultades para hacer llegar a las partes en disputa las notificaciones legales, así como los problemas para hacer cumplir los fallos de las juntas, una vez que son emitidos), las juntas de jurisdicción local —como las examinadas en el presente estudio— desempeñan una función vital en México. El alto volumen de demandas individuales que se maneja en las juntas tripartitas de la ciudad de Chihuahua y de Ciudad Juárez podría indicar que muchos de los trabajadores que participan en actividades económicas locales del estado conocen sus derechos legales y buscan la protección del sistema de justicia laboral. A su vez, el hecho de que recurran a las JLCA podría revelar la ausencia de instituciones intermedias (en particular, la defensa sindical de los intereses de sus miembros) que sean capaces de resolver las demandas de los trabajadores. En efecto, aun cuando algunos posibles demandantes desistan ante la reputación que tienen las juntas de que los juicios son legalistas y prolongados, uno de los aspectos más notables que revelaron los casos examinados en este estudio es que, pese a pertenecer a un estrato socioeconómico bajo, los demandantes parecen conocer con bastante profundidad las juntas de conciliación y arbitraje, y son capaces de obtener la protección de sus derechos legales por medio de ellas. La mayoría de los demandantes de la muestra fue representada por abogados privados, pero el hecho de que cuenten con defensores públicos podría tener una importancia primordial para preservar la posibilidad de tener acceso al sistema de justicia laboral. Cuando menos en el estado de Chihuahua, los defensores públicos mostraron un registro de éxito muy aceptable en los casos que llevaron.

Entre los años de 1990 y 1994, un porcentaje muy elevado de las demandas individuales presentadas ante las juntas de conciliación y arbitraje de Chihuahua y Tamaulipas (79.8% en el primero, durante el periodo de enero de 1992 a junio de 1995)⁵¹ fue consecuencia del su-

⁵¹ Cálculos basados en los datos contenidos en los documentos internos de la JLCA en la ciudad de Chihuahua que fueron examinados por Middlebrook en julio de 1995.

puesto despido injustificado de los trabajadores. Los demandantes provenían de una gama muy amplia de actividades económicas y las circunstancias específicas que rodearon al despido eran diversas. Sin embargo, una de las razones que con mayor frecuencia argumentaban los trabajadores era que su patrón los había despedido en forma arbitraria, cuando sus servicios ya no eran requeridos.

El proceso de las demandas presentadas ante las tres juntas locales que se examinan en este estudio, difirió mucho en cuanto a su duración y resultados. El tiempo que se requirió para resolver cada caso dependió en gran medida de que el patrón refutara o no la demanda, de que se interpusieran dificultades excepcionales para notificar a las partes y programar las audiencias de presentación de pruebas y conciliación, y del resultado obtenido, es decir, de que el caso concluyera por abandono del proceso por parte del trabajador, por un arreglo negociado entre el trabajador y el patrón, o por el fallo formal de la junta. En los casos muestreados, la duración promedio de resolución en el periodo 1990-1994 abarcó desde 114.5 días en Ciudad Juárez y 159.5 en Chihuahua, hasta 472.2 en Ciudad Victoria.

De igual forma, la suerte que corrieron los trabajadores tras el proceso de resolución de la demanda varió mucho entre cada una de las juntas examinadas. El análisis de la muestra de casos revela que, entre 1990 y 1994, los demandantes ganaron 34.8% de los casos presentados en la ciudad de Chihuahua; 24% en Ciudad Juárez; y 52.4% en Ciudad Victoria. Un porcentaje especialmente alto de casos ocurridos en Ciudad Juárez (68%) concluyó con un arreglo negociado entre las partes en disputa, mientras que una proporción considerable de casos en Ciudad Victoria (63.6%) terminó con el fallo formal emitido por la junta. Con base en las evidencias disponibles resulta difícil explicar estas diferencias sustanciales en el resultado que se obtuvo en cada uno de estos sitios.

En ciertos casos, alguna de las partes en disputa apeló el fallo final de la JLCA. Esto ocurrió en 16% de los casos tomados como muestra en Chihuahua, 4% de los casos de Ciudad Juárez, y 13.6% de Ciudad Victoria. En uno de los casos de la muestra, el patrón alegó que los funcionarios de la junta habían calculado erróneamente la base salarial para determinar la compensación que habría de pagar al demandante victorioso.⁵² Sin embargo, en ninguna de las apelaciones de la muestra examinada se alegó una conducta ilegal por parte del personal de la junta o

⁵² Caso C-143/91, Ciudad Victoria.

la existencia de colusión entre ellos y los patrones o con los dirigentes sindicales.⁵³

No obstante, cabe hacer notar que las juntas locales de conciliación y arbitraje operan en un contexto político y económico más amplio. Dada la importancia que los funcionarios estatales (independientemente de su filiación partidaria) de Chihuahua y Tamaulipas conceden a la preservación de la paz laboral y al estímulo del clima empresarial, no sorprendería que en ocasiones intentaran poner obstáculos administrativos a aquellas demandas de los trabajadores que resultaran políticamente peligrosas o a los organizadores sindicales, especialmente en los casos relacionados con la creación de un sindicato identificado con un partido político de oposición. Ciertamente, en la historia laboral de estos estados se hallan conflictos de gran notoriedad que sugieren la posibilidad de que esto haya ocurrido. Sin embargo, si se toman como base únicamente las muestras representativas de las demandas individuales que examinamos en el presente estudio, no puede concluirse que las juntas de conciliación y arbitraje hayan desempeñado algo más que un papel secundario en dichos conflictos. En efecto, en los casos tomados como muestra en Chihuahua, Ciudad Juárez y Ciudad Victoria no se encuentran referencias a que alguno de los demandantes alegara que su patrón lo había despedido a causa de sus actividades sindicales. De hecho, en ninguno de ellos aparece mención alguna a las organizaciones laborales, ni en el interior de la planta ni como un apoyo durante el proceso de resolución de la demanda.

Si los activistas laborales de Chihuahua y/o Tamaulipas han encontrado en ocasiones obstáculos importantes a sus esfuerzos de organización, ¿cómo puede explicarse la ausencia de referencias a la "actividad sindical" en las demandas de los casos tomados como muestra para este estudio? Una posible explicación se encuentra en las estrategias utilizadas por los patrones para evitar la sindicalización de sus fuerzas laborales, especialmente por los jefes de personal de las plantas maquiladoras, de gran tamaño e influencia económica, que lógicamente podría suponerse son el blanco preferido de los organizadores sindicales. Así, por ejemplo, las entrevistas realizadas a funcionarios de la junta y abogados laborales de la ciudad de Chihuahua sugieren que los directores de las maquiladoras ponen todo su interés en evitar que las demandas lleguen a las juntas de conciliación y arbitraje. Las grandes empresas con frecuencia utilizan estrategias muy complejas

⁵³ Sobre los casos de Ciudad Juárez en los que sí se suscitó este tipo de problemas, véase Quintero, *Sindicalismo en la frontera norte*, op. cit., p. 18, n. 15.

de manejo de personal y se dice que otras compañías prefieren pagar a los trabajadores despedidos la indemnización que marca la ley y evitar que los posibles demandantes recurran al sistema de justicia laboral. En efecto, cuando menos en la ciudad de Chihuahua, las demandas de los obreros de las maquiladoras representan un porcentaje menor de aquellas sometidas ante la junta, que aquel que representan como porcentaje de la fuerza laboral local. Más aún, es importante destacar que la jurisdicción de las juntas de conciliación y arbitraje se limita, por ley, a los conflictos entre los trabajadores y el capital. En consecuencia, los conflictos sindicales internos relacionados con la representación de los trabajadores o los derechos sindicales no pueden ser presentados legalmente ante dichas juntas.

Apéndice A

Procedimientos de muestreo de las juntas locales de conciliación y arbitraje

Debido al gran volumen de demandas individuales que se manejan en las juntas locales de conciliación y arbitraje de las tres localidades estudiadas en el presente trabajo y a la escasez de recursos con que se contaba para la investigación de campo, fue imposible examinar todos los casos presentados ante estas juntas. Por lo tanto, el análisis de los procesos de las demandas individuales que aquí aparece se basa en una muestra aleatoria de las quejas presentadas ante las juntas locales de conciliación y arbitraje de las ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, y de Ciudad Victoria, en Tamaulipas. Para cada localidad, la muestra constó de veinticinco casos (cinco por año) ocurridos durante el periodo comprendido entre 1990 y 1994.

Para obtener la muestra de Chihuahua se siguieron dos etapas. En la primera se extrajo una muestra de veinticinco casos anuales, dividiendo el número total de demandas presentadas entre 25 y se seleccionó cada eneavo caso. Dado que se eligió el mismo número de casos para cada año, entre 1990 y 1994, la muestra sobrerrepresenta aquellos años en los cuales se sometió un número menor de demandas. Sin embargo, dado que los investigadores debían convenir en un procedimiento uniforme de muestreo antes de hacer una visita personal a las oficinas de las JLCA de las tres ciudades estudiadas (y, por tanto, antes de que pudiera saberse si se dispondría de una cifra precisa sobre la carga total de casos presentados ante las mismas cada año), se adoptó este procedimiento para garantizar la obtención de una muestra total de magnitud razonable.

Esta primera muestra incluyó información relativa a la fecha en que cada caso fue iniciado, el nombre del demandante, el tipo de demanda presentada (despido injustificado, violaciones contractuales, etc.), la junta especial a la cual fue turnada y, en ciertos casos, la forma en que concluyó el caso.

Por otra parte, se eligió una muestra más pequeña para llevar a cabo un análisis más profundo. Por medio de un cuadro de números aleatorios, se eligieron cinco demandas de los casos correspondientes a cada año dentro de la primera muestra de la ciudad de Chihuahua, lo que dio por resultado una segunda muestra de 25 casos para el periodo 1990-1994.

En Ciudad Juárez y Ciudad Victoria se utilizó un cuadro de números aleatorios para elegir cinco casos por año (una muestra total de 25 casos para cada JLCA) a partir del universo total de demandas individuales que fueron presentadas entre 1990 y 1994.

Los casos de las muestras más pequeñas se hallaban en los archivos de las JLCA de Chihuahua, Ciudad Juárez y Ciudad Victoria; cuando no pudo localizarse allí alguno de los casos, éste fue sustituido por otro seleccionado dentro del mismo año, usando un cuadro de números aleatorios. Se recabó la siguiente información: nombre del o los trabajadores que presentaron la demanda y número de demandantes involucrados (si se trataba de un solo trabajador o de un grupo de ellos); número de la junta especial que atendió el caso; naturaleza de la demanda y si se pedía una compensación económica; fechas en que se presentó la demanda, en que la JLCA emitió su fallo o en que el caso concluyó por algún otro motivo; fecha en que el trabajador fue contratado, cuando se disponía de este dato; representante legal del demandante (si el trabajador se representó a sí mismo o fue representado por un abogado privado o un defensor público de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo estatal); si el patrón refutó activamente la demanda; resultado del caso (fallo formal de la junta especial, arreglo privado entre el patrón y el trabajador, abandono del caso por parte del trabajador, o terminación del caso por la junta especial debido a que el trabajador y/o patrón no dieron curso a la demanda durante un plazo determinado); en los casos en que la junta emitió un fallo formal, si éste favoreció al trabajador o al patrón, y el voto de la junta conformada por tres personas, cuando se disponía del dato; en los casos en que se llegó a un arreglo económico, si éste fue más favorable al trabajador o al patrón, en términos generales; si el trabajador o el patrón solicitaron un amparo de la Suprema Corte contra el fallo de la junta especial y si el mismo fue acordado.

En los casos en que el trabajador o el patrón solicitaron un amparo contra el fallo de la JLCA, fue utilizada la fecha de la resolución inicial de la junta para calcular la duración. Sin embargo, en aquellas ocasio-

nes en que la JLCA reabrió el caso como resultado de la acción tomada por la Suprema Corte y, posteriormente, emitió un nuevo fallo, esta segunda fecha se empleó para dicho cálculo.

Recibido y revisado en marzo de 1997

Correspondencia: Center for us-Mexican Studies/University of California, San Diego/9500 Gilman Drive, 0510/La Jolla, California 92093-0510/tel. 619 534 45 03/fax 619 534 64 47/e-mail usmex@weber.ucsd.edu

Correspondencia: El Colegio de la Frontera Norte-Matamoros/Gladiolas 39, Col. Jardín/Matamoros, Tamps./C. P. 87330/fax 91 88 16 16 30