

Transparencia y derechos laborales

12

Cuadernos de
transparencia



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO



Transparencia y derechos laborales

LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO

DIRECTORIO

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidente

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

José de Jesús Ramírez Sánchez
Coordinador Ejecutivo

Adrián Alcalá Méndez
Coordinador de Acceso a la Información

Luis Gustavo Parra Noriega
Coordinador de Protección de Datos

Yuri Zuckermann Pérez
Coordinador Técnico del Pleno

Federico Guzmán Tamayo
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del
Sistema Nacional de Transparencia

Comité Editorial

Areli Cano Guadiana

Oscar Mauricio Guerra Ford

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López

Secretario Técnico del Comité Editorial

Ilustración de portada:
Marcelo Patricio
Betteo Lagomarsino

ÍNDICE

El autor	4
Presentación	5
Introducción	8
I. ¿A quién corresponden los derechos laborales?	10
1.1 El trabajo subordinado	10
1.2 Complementariedad y asimetría. Origen de los derechos laborales	14
II. El Estado y los derechos laborales	18
2.1 El reconocimiento constitucional de los derechos laborales en México y sus consecuencias	18
2.2 La brecha entre los derechos y la realidad. Evolución de los derechos laborales	20
III. La transparencia y las instituciones del mundo del trabajo	24
3.1. Las instituciones fundamentales del mundo del trabajo	27
Las empresas	27
Las instituciones públicas	29
Los sindicatos	32
3.2. Las reglas básicas de la transparencia y las instituciones laborales	33
Reserva	35
Confidencialidad	36
Controversias	37
IV. El avance de un derecho ciudadano en tierras inhóspitas	38
V. Epílogo. La transparencia en los sindicatos	44
Apéndice	48
Notas	61
Bibliografía	65

EL AUTOR

**LUIS EMILIO
GIMÉNEZ
CACHO**

Sociólogo egresado de la UNAM. Ha sido consultor de la Oficina de Asistencia Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Misión de Evaluación Electoral de Naciones Unidas en Haití. Asimismo, fue Director de Vinculación con Otros Sujetos Obligados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Ha sido profesor en las facultades de Economía y de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en las materias de Sociología y Política y Administración de Procesos Electorales, entre otras. Ha participado como docente en diplomados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Autónoma de Zacatecas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Barra Mexicana de Abogados, entre otros.

Es miembro fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., asociación que presidió entre los años 2001 y 2008.

Ha publicado textos sobre temas laborales, electorales y de transparencia en diarios de circulación nacional y revistas como *Nexos*, *Voz y Voto* y *Configuraciones*.

12

Cuadernos de
transparencia

PRESENTACIÓN

EL LECTOR TIENE EN SUS MANOS EL PRIMER CUADERNO DE TRANSPARENCIA, QUE NO INTENTA UN ABORDAMIENTO GENERAL, ABSTRACTO, CONCEPTUAL DEL TEMA. Este cuaderno quiere, en cambio, que el acceso a la información y la transparencia se encarnen, tomen cuerpo, en uno de los grandes problemas de México, en una de sus grandes asignaturas estructurales: sus relaciones laborales.

En otras palabras, este es el primer cuaderno de la colección que intentará descubrir cómo las políticas de transparencia pueden ayudar a deshacer los nudos de los grandes problemas nacionales; la transparencia como herramienta, el acceso a la información como palanca en la solución de asuntos que de otro modo seguirían estancados o inmóviles; transparencia y acceso como llaves que permiten abrir puertas en los distintos ámbitos de la vida colectiva y pública de México: la relación entre empresa y trabajadores, la viabilidad ecológica, el avance de la universidad pública, entre muchos otros.

Este cuaderno tiene además otra peculiaridad: Luis Emilio Giménez Cacho, su autor, es en realidad un usuario permanente y obsesivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; quiere decir que su acercamiento al tema no es sólo académico ni puramente intelectual, sino el de un actor que desde hace mucho tiempo ha estado atento a la problemática de las relaciones laborales en México y que ha encontrado en los mecanismos de transparencia un instrumento formidable para incidir, modificar prácticas y promover cambios en una esfera que parecía condenada al inmovilismo. Así que el lector tiene en sus manos un ejemplo, un caso concreto, de la utilidad de la Ley de Transparencia y de cómo ella puede convertirse —si se usa astutamente— en vehículo de cambio administrativo, político y social.

La tesis central de Giménez Cacho podría resumirse así: por razones históricas en México existen derechos básicos que no se ejercen, y la transparen-

cia puede ayudar a ponerlos en marcha. Sostiene el autor que el desarrollo del acceso a la información y la transparencia en el mundo laboral pueden contribuir al equilibrio de las posiciones entre capital y trabajo, en tanto disminuye las asimetrías entre trabajadores, líderes sindicales y patrones e inhibe la discrecionalidad de las autoridades en materia laboral.

Los ejemplos de la gigantesca asimetría de información que existen en el mundo laboral mexicano son casi alucinantes. Existen trabajadores que no conocen los estatutos de su propio sindicato y que sólo pudieron acceder a ellos utilizando las poderosas herramientas de la Ley de Transparencia. Otro ejemplo elocuente es el desconocimiento de muchos de los trabajadores agremiados de sus propios contratos colectivos, es decir, de las reglas del juego a las que están sometidos y que rigen su vida como trabajadores. Sin ese elemental conocimiento es imposible ejercer derecho laboral alguno. Un ejemplo más era la renuencia a mostrar públicamente las “tomas de nota”, mediante las cuales una autoridad reconocía la legitimidad, legalidad y representatividad de un sindicato, es decir, la reticencia a rendir cuentas por parte de autoridades públicas; de tal manera que la publicidad y la transparencia se convierten en una dimensión irrecusable

de los derechos; la transparencia es así un derecho para ejercer otros derechos.

En este texto el lector encontrará un recuento de primera mano, de los avances que las relaciones laborales en el país han vivido gracias a la acción de la transparencia y el derecho de acceso, de tal manera que se convierten en una pieza inspiradora para todos aquellos trabajadores, líderes y empresarios que pugnan por una relación laboral en el país, más dinámica, más productiva, más flexible, pero también más transparente y respetuosa de los derechos elementales de los mexicanos.

A cuatro años, la Ley Federal de Transparencia está demostrando ser un revulsivo contra el anquilosamiento y contra la ilegalidad y el secretismo. No sólo eso: su legitimidad y su utilidad pública la han llevado ya a la Constitución de la República, de tal suerte que el derecho de acceso a la información ha alcanzado la jerarquía de un derecho fundamental de los mexicanos. Es la propia Constitución la que ahora nos obliga a una revisión general de las leyes y de las prácticas que rigen la convivencia de los mexicanos, de manera muy importante las que se den en el mundo laboral, empresarial y sindical. Giménez Cacho nos propone un viaje por una de las esferas que habían sido menos tocadas y modificadas por el cambio de-

mocrático en México, y nos plantea su agenda del futuro en la cual la transparencia se vuelve una componente irrenunciable.

**Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública (IFAI) ***

* En virtud de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, y de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

INTRODUCCIÓN

COMO RESULTADO DEL PROFUNDO CAMBIO POLÍTICO QUE HA EXPERIMENTADO NUESTRO PAÍS, se extiende cada vez más la noción de que las instituciones públicas y los funcionarios que son responsables de su funcionamiento, deben responder a los ciudadanos sobre su desempeño. La democracia aspira a tener un alcance que vaya mucho más allá de los mecanismos conocidos, los cuales permiten que los más altos responsables de las decisiones políticas sean electos por el voto libre y mayoritario de los electores. La idea democrática implica entre otras cosas que quienes ejercen cualquier función de autoridad o responsabilidad en las instituciones públicas, no son libres de actuar a su arbitrio, sino que están obligados a sujetar sus decisiones y sus actos a los mandatos contenidos en las leyes. Esta obligación implica que quienes reciben un mandato o una autoridad delegada, están sujetos a la supervisión de otras instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y también al escrutinio público, es decir,

de los ciudadanos que les confieren la autoridad. La transparencia alude a una característica de las organizaciones que hace posible en la práctica que las operaciones que se llevan a cabo en su esfera de acción y las decisiones que toman sus responsables, sean visibles para el público y para otras instituciones. Esto trae como consecuencia que dichas operaciones puedan ser observadas y vigiladas por una ciudadanía cada vez más atenta, mejor informada y más participativa.

En los años recientes se han producido importantes reformas legales en México que buscan profundizar y hacer efectiva la transparencia de las instituciones públicas. En este texto nos proponemos explorar las diferentes formas en las que la transparencia puede contribuir a cambiar las condiciones en que se desenvuelven hoy las relaciones laborales en nuestro país.

En primer término, se examinarán brevemente los alcances que tienen los derechos laborales, en la medida en que afectan la vida cotidiana de

la mayoría de los mexicanos –aunque a veces no seamos plenamente conscientes de ello– y el importante papel que la legislación le confiere al Estado mexicano como principal garante del cumplimiento de esos derechos.

En segundo lugar, se analizará la gran distancia que existe entre los derechos formales que la ley concede a los trabajadores y el goce de los mismos en la práctica. Asimismo, se estudiará la manera en que los principios de la transparencia y el acceso a la información pueden contribuir a cambiar las condiciones en las que se ejerce el poder en los tres ámbitos típicos del mundo del trabajo: empresas, instituciones públicas y sindicatos.

En tercer término, se examinarán los principios clave del acceso a la información pública en su relación con los organismos estatales que ejercen funciones de regulación de las relaciones de trabajo y que tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de los derechos laborales establecidos en la Constitución de la República y en las leyes. En la prác-

tica será posible revisar estos principios al presentar los resultados de las primeras experiencias de apertura y transparencia de las autoridades del trabajo en nuestro país.

Finalmente, el propósito es apuntar una reflexión general sobre las ventajas que pueden representar para los sindicatos de trabajadores, la extensión de los valores, los principios y las prácticas de la transparencia y la rendición de cuentas en la vida interna de las organizaciones gremiales y en la propia relación entre las empresas y sus trabajadores.

¿A QUIÉN CORRESPONDEN LOS DERECHOS LABORALES?

1.1 EL TRABAJO SUBORDINADO

LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE CUALQUIER PAÍS SERÍA IMPOSIBLE SIN LA EXISTENCIA DE ESA RELACIÓN COTIDIANA QUE ESTABLECEN ENTRE SÍ las personas que buscan obtener ingresos ofreciendo su capacidad de trabajo a cambio de un salario y quienes, disponiendo de recursos económicos, requieren de trabajadores para movilizarlos organizadamente con el objeto de producir bienes u ofrecer servicios y generar con ello mayor riqueza. El trabajo asalariado es una forma de relación social típica de las sociedades modernas. Ha evolucionado en modalidades muy variadas, desde la forma más simple del pequeño taller artesanal que ocupa a unos cuantos trabajadores, hasta las grandes corporaciones que organizan sus actividades coordinando decenas de centros de trabajo distribuidos por todos los confines de la tierra. Algunas de estas empresas llegan a emplear a centenares de miles de trabajadores asalariados bajo una dirección centralizada.

Aunque las empresas productoras de bienes, las fábricas industriales, fueron históricamente el núcleo más importante de la vida económica moderna, hoy en día otras instituciones (los bancos, los hospitales, las escuelas y universidades, las empresas que operan sistemas de comunicación y transporte masivo y los grandes establecimientos comerciales) han tomado una importancia creciente al prestar servicios indispensables para el funcionamiento de la economía y la prosperidad de la sociedad. En todas ellas se reproduce la misma forma básica de relación social, en la que los propietarios o directivos tienen las facultades y la autoridad para tomar decisiones sobre los aspectos fundamentales de la actividad cotidiana de la institución o empresa, así como de fijar las tareas que deben realizar quienes ofrecen su trabajo a cambio de un salario.

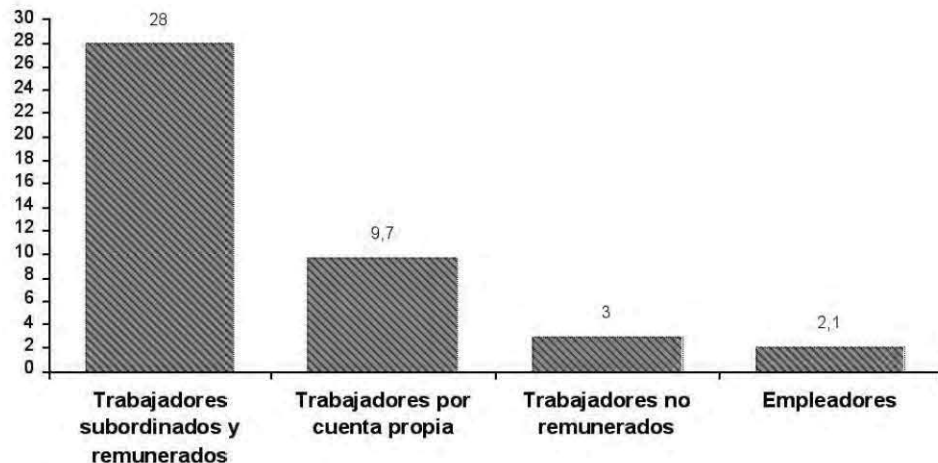
Aún las instituciones del Estado que no realizan directamente una actividad económica o de servicios, reproducen en su interior las fórmulas

del trabajo asalariado. Así, encontramos que el Poder Judicial, desde los juzgados de primera instancia hasta la Suprema Corte de Justicia, el Poder Legislativo ya sea local o federal, la administración pública y las agencias gubernamentales de seguridad como las policías, los bomberos o el ejército, requieren de personal que se incorpore a ellas bajo alguna modalidad del trabajo asalariado.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) tiene a su cargo la medición de la forma

en que los mexicanos participan en la actividad económica, por lo que ha establecido una clasificación muy general según la posición que cada persona tiene dentro de su trabajo. En la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que dicho instituto realiza cada trimestre, se considera bajo el término empleadores a quienes son propietarios de los medios de producción y tienen trabajadores bajo su mando y bajo el término trabajadores subordinados, a quienes se emplean a cambio de un salario. El INEGI utili-

GRÁFICA 1
 Trabajadores según su posición en la ocupación
 Diciembre de 2006
 (Millones de personas)



PARA COMPRENDER ÍNTEGRAMENTE LOS ALCANCES DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES TENEMOS QUE SEÑALAR, AL MENOS EN PRINCIPIO, QUE MUCHAS DE LAS PERSONAS DEL LLAMADO SECTOR INFORMAL, TAMBIÉN SON SUJETOS DE LOS DERECHOS LABORALES SIEMPRE Y CUANDO LO HAGAN BAJO LA MODALIDAD DE UN SERVICIO SUBORDINADO.

za también otras dos clasificaciones: la de trabajador por cuenta propia, que se refiere a quienes trabajan solos sin recibir pagos bajo la forma de salario y sin emplear personal pagado, y la de trabajadores no remunerados para quienes realizan actividades económicas sin recibir pago, como en el caso de la producción familiar o los aprendices.

La ENOE nos permite tener una idea bastante precisa de cuántos mexicanos trabajan bajo cada una de estas modalidades (Gráfico 1)¹. En diciembre de 2006, había en el país 44.4 millones de personas que se consideraban disponibles para producir bienes y servicios, de los cuales solamente estaban ocupados en la actividad económica 42.8 millones². De ellos la inmensa mayoría, 28 millones de mexicanos, laboraban en la modalidad de trabajo subordinado, 2.1 millones eran propietarios de bienes de producción, 9.7 millones lo hacían por su cuenta y 3 millones declararon trabajar sin recibir remuneración.

Por eso puede afirmarse que en nuestro país los trabajadores subordinados son una notable mayoría: 65 % de todas las personas que trabajan. Por cada empleador hay en promedio más de 13 personas que viven de su sueldo o salario.

Cuando hablamos de los derechos laborales de los trabajadores no es relevante la dimensión del negocio o em-

presa. De hecho la inmensa mayoría de los establecimientos que dan empleo a trabajadores subordinados en México son muy pequeños. Las grandes o medianas empresas representan una proporción muy baja. El último recuento oficial de establecimientos –o unidades económicas, como las denominan los censos, sin tomar en cuenta algunas actividades como las agropecuarias, el gobierno y el comercio ambulante– nos dice que de más de 4 millones de unidades económicas, el 95 % tenía menos de 10 personas ocupadas, 3.9 % ocupaban de 11 a 50 trabajadores, 0.9 % de 51 a 250 y sólo 0.2 % ocupaban más de 250³. Para la ley, todas las personas que perciben un sueldo o salario en esas negociaciones son trabajadores, independientemente del tamaño que estas tengan.

Para comprender íntegramente los alcances de los derechos de los trabajadores tenemos que señalar, al menos en principio, que muchas de las personas del llamado sector informal, también son sujetos de los derechos laborales siempre y cuando lo hagan bajo la modalidad de un servicio subordinado. La Ley Federal del Trabajo establece que “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”. Las leyes mexicanas han denominado tradicionalmente a los empleadores con el término un poco anticuado de patrones. Un patrón, dice la misma ley,

“es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”. En la ley no hace falta que haya un contrato escrito para que exista la relación de patrón-trabajador, basta con que se preste y se reciba de hecho un trabajo personal. Por eso, a pesar de que la economía informal opera al margen de la legalidad empresarial, y de que es inasible y diversa, y no obstante que en ella se mezclan muchas veces las relaciones laborales con las familiares y de amistad, podemos considerar que un buen número de las personas que laboran en la informalidad tienen, lo sepan o no, los derechos legales de un trabajador⁴. Esta observación puede ser importante, porque según la misma encuesta, en el sector informal se ocupan en la actualidad 11.4 millones de personas⁵. La mayor parte de ellas lo hacen en el carácter de trabajadores subordinados.

Cuando en este cuaderno se haga referencia a los derechos de los trabajadores, se estará aludiendo entonces a las prerrogativas, derechos y obligaciones que la ley les confiere, en el México de hoy, precisamente a esos 28 millones de hombres y mujeres que tienen con sus empleadores una relación de trabajo basada en la compensación por medio de un salario. Resulta fácil imaginar que el universo del trabajo en nuestro país es muy extenso, heterogéneo y complejo, y que las formas

del trabajo subordinado son múltiples. Por añadidura, como veremos más adelante, en nuestro país el sistema de justicia laboral es sumamente ineficaz. Una de las consecuencias de su inoperancia es que, para la mayoría de los asalariados, ha sido prácticamente imposible defender los derechos que las leyes les conceden y, ante la falta de garantías, muchos de ellos han terminado por renunciar a ejercerlos. En consecuencia, cualquier cambio que surja en las leyes y en las prácticas de las instituciones que operan en el mundo del trabajo, si está encaminado a garantizar el ejercicio de los derechos de los trabajadores, puede tener consecuencias muy amplias sobre la vida de una gran mayoría de los mexicanos. La aparición de los principios y valores de la transparencia y la rendición de cuentas en el mundo del trabajo es reciente, pero conviene tener presente que su extensión en las instituciones laborales tiene el potencial de influir ampliamente en la cultura de la legalidad y en la manera en que ejercen o dejan de ejercer sus derechos decenas de millones de trabajadores.

1.2 COMPLEMENTARIEDAD Y ASIMETRÍA. ORIGEN DE LOS DERECHOS LABORALES

La relación de trabajo asalariado o subordinado es contradictoria por su propia naturaleza. Ambas partes, el empleador y el empleado, necesitan uno del otro para cumplir con sus fines económicos aunque sea por razones diferentes. En ese sentido son complementarios. Pero al mismo tiempo, los términos en que se establece esta relación representan siempre ventajas y desventajas para las partes. Desde el punto de vista económico, la magnitud de las remuneraciones, el tiempo de trabajo y otras condiciones en que se prestan los servicios, determinan la proporción de la riqueza producida o administrada que corresponde a cada parte. Además, por su característica de trabajo subordinado, la relación salarial implica la renuncia de una de las partes, los asalariados, a ciertas libertades y derechos de personalidad e iniciativa, al menos durante el período en que prestan sus servicios. Por esa razón las condiciones de trabajo están sujetas a una permanente negociación. Negociación económica por una parte y negociación política, de poder, entendido éste en un sentido amplio, por la otra. Es decir, pacto sobre la autoridad para decidir sobre los objetivos, la organización y los medios del trabajo y pacto sobre el aprovechamiento de sus frutos.

Además de contradictorias, las relaciones de trabajo asalariado han sido históricamente asimétricas. Esto significa que las partes no poseen una capacidad o fuerza de negociación equivalente. Quien vende su trabajo por una elemental necesidad de sobrevivencia está siempre en desventaja frente a quien posee la capacidad de contratarlo o no. Quien tiene mayor acceso al conocimiento y a la información podrá utilizar ambos a su favor. Quien goza de mayor prestigio, estatus social o influencia sobre el poder político, buscará sacar ventaja de éstos en la relación laboral.

Esta doble característica de ser contradictorias y asimétricas explica porque las relaciones de trabajo asalariadas han sido siempre conflictivas. Las confrontaciones sociales y políticas en torno al campo laboral, son un componente esencial e inevitable en la vida de las sociedades modernas.

En los comienzos de la era industrial, el pensamiento liberal, atento a la reivindicación de los derechos del individuo frente al Estado y las corporaciones tradicionales, consideró que los vínculos laborales correspondían a la esfera de las relaciones entre particulares. La doctrina liberal asumía que si los individuos gozaban de los mismos derechos, entonces el Estado y sus instituciones no tenían razones para intervenir entre un empleador y una per-

ADEMÁS DE CONTRADICTORIAS, LAS RELACIONES DE TRABAJO ASALARIADO HAN SIDO HISTÓRICAMENTE ASIMÉTRICAS. ESTO SIGNIFICA QUE LAS PARTES NO POSEEN UNA CAPACIDAD O FUERZA DE NEGOCIACIÓN EQUIVALENTE.

sona que ponía su capacidad laboral al servicio de éste por su propia voluntad, puesto que la relación de trabajo implicaba un trato entre iguales. La relación entre empleado y empleador era vista como una forma de convenio mercantil sujeta a las reglas de la legislación civil. La interferencia del poder del Estado en esas relaciones era inaceptable desde este punto de vista, porque constituía un atentado contra la libertad de trabajo e industria de los particulares.

Sin embargo, las concepciones liberales clásicas tuvieron que enfrentar siempre dos realidades surgidas de la propia relación moderna de trabajo: por un lado, la tendencia de los empleadores a los abusos de poder derivados de su posición privilegiada y, por otro, las acciones de resistencia colectiva de los trabajadores frente a ellos. Ambos fenómenos son, a fin de cuentas, las manifestaciones de la naturaleza contradictoria y asimétrica de las relaciones de trabajo en la sociedad capitalista.

La historia moderna registra con detalle y amplitud las formas extremas que tomó en todos los países, la explotación de los trabajadores asalariados en las primeras épocas de la Revolución Industrial: jornadas extenuantes de doce o más horas al día, salarios miserables e insuficientes para cubrir las necesidades de sustento de una familia, trabajo de las mujeres en condiciones oprobiosas, explotación de los

niños, condiciones insalubres en los sitios de trabajo, etcétera. En paralelo, conforme se expandía el capitalismo, los esfuerzos de los asalariados por enfrentar las condiciones adversas de explotación del trabajo surgieron como consecuencia natural. La expresión más característica de la resistencia de los trabajadores fue históricamente la acción colectiva. Bajo fórmulas diversas y cada vez más complejas y desarrolladas, los trabajadores buscaron siempre formar coaliciones que les permitieran demandar el reconocimiento de ciertos derechos y contrarrestar la posición de ventaja del patrón para fijar los términos y las condiciones de la relación laboral.

Estos dos fenómenos, la explotación inicua de los trabajadores y la reacción correlativa de éstos a través de la resistencia colectiva, se encuentran en la raíz de los movimientos sociales, que no pocas veces fueron violentamente reprimidos. Dichos movimientos, en abierta confrontación con las ideas del liberalismo clásico, exigieron el establecimiento de leyes que limitaran el abuso de los empleadores, el reconocimiento del derecho de los trabajadores a organizarse para negociar colectivamente las condiciones laborales y el empleo de la huelga como instrumento de negociación. Por eso, la creación del derecho del trabajo y la introducción de los derechos sociales,

**BAJO FÓRMULAS
DIVERSAS Y CADA
VEZ MÁS COMPLEJAS
Y DESARROLLADAS,
LOS TRABAJADORES
BUSCARON SIEMPRE
FORMAR COALICIONES
QUE LES PERMITIERAN
DEMANDAR EL
RECONOCIMIENTO DE
CIERTOS DERECHOS
Y CONTRARRESTAR LA
POSICIÓN DE VENTAJA
DEL PATRÓN PARA
FIJAR LOS TÉRMINOS Y
LAS CONDICIONES DE
LA RELACIÓN
LABORAL.**

son justamente considerados como una conquista histórica de los trabajadores de todo el mundo. La existencia de los derechos laborales significa reconocer que, sin la intervención del Estado y sin leyes e instituciones que los protejan, se generaría una amenaza constante a la estabilidad de la sociedad y a los equilibrios políticos.⁶

Hoy en día, prácticamente en todas las naciones las leyes laborales contienen normas que protegen: a) los derechos individuales de los trabajadores frente a sus empleadores, limitando la duración de la jornada laboral, estableciendo montos mínimos a las remuneraciones, fijando las condiciones de trabajo de las mujeres y los niños, acotando las facultades del empleador para contratar y despedir a su arbitrio, estableciendo días de descanso obligatorio, regulando la higiene y seguridad de los sitios de trabajo, y muchas otras condiciones; y, b) los derechos colectivos, relacionados con la libertad de los trabajadores —y los empleadores— de organizarse en sindicatos reconocidos por la ley para defender sus intereses, el derecho de negociar colectivamente los términos de contratación a través de sus organizaciones y el derecho a usar la huelga como carta de negociación. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), una agencia de la Organización de las Naciones Unidas, ha codificado los principales derechos y las obligaciones

mínimas para patrones, trabajadores y gobiernos, con el objetivo de que las relaciones laborales se desenvuelvan en un marco de justicia y equidad. La mayor parte de los países, entre ellos México, han suscrito convenios que comprometen a los gobiernos a garantizar los derechos de los trabajadores en su legislación y en su sistema de justicia laboral.⁷

Son muy diversas las modalidades imperantes en cada país para el ejercicio de los derechos, las formas en que las autoridades intervienen al administrar las relaciones de trabajo, los grados de efectividad en el cumplimiento de las leyes y la mayor o menor eficacia de la administración de la justicia laboral. Dependen en mucho de las condiciones económicas, de la historia política y de las tradiciones jurídicas de cada nación. Pero lo que nos interesa destacar aquí, es que hoy en día, prácticamente en todo el mundo, se ha reconocido que el trabajo transcurre estructurado por una red compleja de instituciones legítimas, que incluyen además de los centros de trabajo, a las leyes laborales, a los organismos públicos encargados de hacerlas cumplir y a las organizaciones de defensa de los intereses de los trabajadores. Las doctrinas neoliberales que en algún momento aspiraron a reducir la regulación de las relaciones de trabajo a su mínima expresión, en nombre de la li-

bertad de mercado, han terminado por reconocer que en todas las economías modernas la protección de los derechos laborales, la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y la presencia de organizaciones de trabajadores vigorosas y representativas, son componentes indispensables de un sistema económico, equitativo y estable.

El archipiélago de las instituciones laborales es un componente central de la vida productiva de cualquier nación y seguirá siéndolo por mucho tiempo. Nuestro país no es la excepción. Actualmente las leyes laborales, el desempeño de las autoridades del trabajo, las características y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, son objeto de un intenso debate que expresa las exigencias de una transformación profunda a tono con los avances democráticos de las últimas décadas. El surgimiento y la expansión de los valores de la transparencia, el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas de quienes ostentan cargos de poder, presentan un desafío a la capacidad de renovación de todos los actores del sector laboral. El reto se presenta en primera instancia para las instituciones del Estado, no obstante la aplicación de los principios de la transparencia en el área privada, aunque hoy sea incipiente,

puede tener efectos significativos para la vida laboral de empresarios, gerentes y trabajadores, como veremos más adelante. Del mismo modo, la aparición de los valores democráticos en el seno de los sindicatos, representa la introducción de nuevas prácticas que desafían las concepciones tradicionales de la mayor parte de los dirigentes.

EL ESTADO Y LOS DERECHOS LABORALES

2.1 EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS LABORALES EN MÉXICO Y SUS CONSECUENCIAS

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 HA SIDO RECONOCIDA COMO UNA DE LAS PRIMERAS en establecer los derechos laborales en la categoría de garantías constitucionales. Surgida del movimiento revolucionario de 1910, incorporó en su artículo 123 buena parte de los reclamos de los trabajadores que se habían acumulado a lo largo de más de treinta años de luchas obreras durante la dictadura de Porfirio Díaz.⁸ En dicha Constitución se garantizaron, por primera vez, los derechos individuales de los trabajadores, entre los que encontramos reglas para limitar la explotación y los abusos de los empleadores y normas de aplicación general en materia de condiciones de trabajo y protección legal de los asalariados. Al mismo tiempo, la Constitución reconoció derechos que pueden ser ejercidos colectivamente por los empleadores y los empleados, entre ellos, la organización legítima de

sindicatos formados para defender sus intereses, el derecho de los trabajadores y la obligación de los empleadores de negociar y pactar las condiciones de trabajo mediante contratos colectivos a través de sus representantes y, finalmente, el derecho de los trabajadores a la huelga como fórmula de negociación.

Graciela Bensusan destaca cinco particularidades que marcaron el derecho mexicano del trabajo desde su nacimiento y que permanecen hasta hoy como sus fundamentos:

- a) El compromiso de las fuerzas políticas creadoras de la Constitución, fue precisamente el de reconocer a los trabajadores: “los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de armonizar, en cuanto sea posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios de la producción”.

b) Se partía de la convicción de que la nueva Constitución abriría paso a una época de reformas sociales orientadas a la prosperidad general del país, basada en el equilibrio en las relaciones entre trabajadores y patrones.

c) La desigualdad era identificada como la fuente de los conflictos sociales y se atribuyó a las instituciones públicas, la función de corregirla. Con ello se rechazaba la concepción liberal del trabajo como mercancía.

d) En adelante se considerarían a las formas colectivas de organización y de huelga como "derechos naturales del hombre", y se atribuyó a los derechos colectivos un papel privilegiado, aún a costa de limitar en ciertas circunstancias libertades individuales, como las de trabajo y las de emprender y operar industrias sin restricciones.

e) Se institucionalizó y legalizó la intervención del Estado en la relación capital-trabajo como fuerza reguladora de los conflictos entre patrones y trabajadores, entre los trabajadores y sus sindicatos y aún entre sindicatos. Se consideraba que la función

gubernamental de conciliar y arbitrar en los conflictos estaba por encima de la intervención de los tribunales del Poder Judicial.⁹

El reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores en las leyes que siguieron a la Constitución, representó para el país un progreso enorme en la medida en que el conflicto de intereses, que está siempre presente en las relaciones entre trabajadores y patrones, encontraría un cauce institucional. La naturaleza contradictoria de esas relaciones –la presencia simultánea de complementariedad y divergencia de intereses entre empleadores y empleados– quedó plenamente reconocida.

Como acontecería paulatinamente en casi todas las naciones que se consideran civilizadas, los conflictos entre trabajadores y patrones pasaron del enfrentamiento directo –no pocas veces violento– al territorio de las instituciones, es decir, al de las reglas generales, al reconocimiento público de derechos y obligaciones de las partes y a la existencia de autoridades encargadas de administrar los conflictos e impartir justicia a partir de la ley escrita. En adelante, las reivindicaciones de trabajadores y patrones como clases diferenciadas, sus visiones distintivas del mundo y de la sociedad e incluso sus proyectos políticos, fueron reconocidos

como legítimos. Como hemos visto, en México se confirió a las instituciones públicas la misión ideal de armonizar las divergencias y de funcionar como factores de equilibrio que propiciaran la apertura al desarrollo y a la modernización del país. Ese es el fundamento sobre el que está construido todo el andamiaje de nuestro derecho del trabajo y la administración de la justicia laboral.

La creación del Derecho laboral tuvo también un importante efecto sobre la asimetría o desbalance de los poderes que caracterizan las relaciones entre empleadores y empleados. Significó que en adelante, desde la perspectiva de la ley, en el mundo del trabajo no regiría ya exclusivamente la voluntad de los propietarios de las empresas. Los organismos públicos, las leyes y la licitud de la asociación de trabajadores y patrones ejercen, en principio, un efecto de contrapeso al poder de los empleadores en la relación laboral. Juegan, por su propia naturaleza, a favor de la parte más débil de la relación, que son los asalariados. Se dice por eso que tienen una función tutelar y son un instrumento de justicia social. Sin embargo, como veremos, el desempeño de los responsables de todas las instituciones que tienen a su cargo garantizar la aplicación de los derechos laborales, revela deformaciones sumamente graves.

2.2 LA BRECHA ENTRE LOS DERECHOS Y LA REALIDAD. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES

Las relaciones de trabajo son incomprensibles si las consideramos aisladas del resto de la vida social. Los cambios en las condiciones de la economía, el avance tecnológico, la evolución demográfica del país, el progreso educativo, el mayor conocimiento sobre los problemas sociales y las transformaciones políticas, son sólo algunos de los factores que ejercen una presión constante hacia el cambio en las relaciones laborales. Diariamente observamos que los derechos y obligaciones de patrones y trabajadores, las leyes, el funcionamiento de los organismos de la administración de justicia laboral y las organizaciones de los trabajadores, están sujetos a examen y a debates públicos, a veces muy encendidos, que buscan modificar los equilibrios sociales y políticos que de alguna manera están cristalizados en la ley. Resulta relativamente fácil distinguir que en ellos acaban siempre reflejándose las aspiraciones e intereses de los grupos sociales que participan de manera diferenciada en las relaciones laborales.

Los actores de este debate (dirigentes y organizaciones sociales, líderes y partidos políticos, juristas, funcionarios públicos, periodistas o investigadores y académicos) toman posiciones que, aún sin buscarlo deli-

**LAS RELACIONES
DE TRABAJO SON
INCOMPENSABLES SI
LAS CONSIDERAMOS
AISLADAS DEL RESTO
DE LA VIDA SOCIAL.**

beradamente, pueden alterar la correlación social de fuerzas. La asignación de derechos y obligaciones que fijan las leyes para empleadores y empleados, así como las modalidades que adoptan los mecanismos concebidos para hacerlas cumplir, están sujetas a un forcejeo permanente. La distancia que media entre la formalidad de las leyes (el aspecto voluntarista de los derechos) y su ejercicio en la práctica (es decir, su aplicación real en la vida cotidiana), determinan una distribución de poder y de influencia en la sociedad que se modifican permanentemente.

Los derechos de los trabajadores en consecuencia, no son un objeto estático. Están en constante cambio. Prueba de ello son las transformaciones que han registrado las leyes laborales, incluso el artículo 123 de la Constitución, a lo largo de los años, y que han modificado las fórmulas de hacer efectivos los derechos constitucionales.

Graciela Bensusan en su detallado estudio sobre la evolución de las instituciones laborales en México, describe con precisión lo que ha llamado el “modelo mexicano de regulación laboral”.¹⁰ Esta autora explica por qué y cómo la legislación laboral mexicana, sin haber sufrido modificaciones sustanciales en la forma, ha evolucionado desde su esquema original de protección de los derechos de los trabajadores, que describimos brevemente en

páginas anteriores, a un régimen regulatorio en el que los intereses de los trabajadores quedan, dice categóricamente, “en la más completa indefensión”.

La descripción de Bensusan es elocuente: “El modelo mexicano de regulación laboral combina zonas de rigidez en la protección de los asalariados (estabilidad en el empleo y condiciones mínimas de trabajo) con otras donde se deja un margen importante a la discrecionalidad estatal (derechos colectivos y resolución de conflictos) y patronal (selección de la contraparte sindical, organización del trabajo en la empresa). El resultado de ello es la existencia de un modo particular de adaptación de los niveles legales de protección a los imperativos cambiantes de la acumulación de capital”.¹¹

Más adelante Bensusan explica los mecanismos que han permitido la conformación de ese modelo al que denomina de “flexibilidad corporativa” y que no son otros que “la abierta o encubierta trasgresión de la legalidad con impunidad, de la discrecionalidad estatal y patronal en la interpretación y o aplicación de las normas y de la complicidad sindical que las acompaña”.¹²

La literatura sobre las deficiencias e irregularidades que imperan en la administración de la justicia laboral es abundante. Carlos de Buen Unna, un abogado laboralista explica: “La corrupción, lentitud y la ignorancia son

PRÁCTICAMENTE CUALQUIERA DE LOS TEXTOS QUE SE HAN OCUPADO DE ESTE TEMA, COINCIDEN CON DICHS TESTIMONIOS AL SEÑALAR QUE LAS INSTITUCIONES QUE TIENEN A SU CARGO LA APLICACIÓN DE LAS LEYES Y DE LAS NORMAS LABORALES SUFREN DE UNA SEVERA DEFORMACIÓN.

características notorias de nuestros tribunales del trabajo”. Con respecto al fenómeno de la corrupción distingue bien entre dos aspectos que pervierten las instituciones: “La corrupción no significa necesariamente que los integrantes de las juntas reciban dinero de las partes por resolver a su favor. Es muy frecuente que, estando de por medio intereses importantes de una paraestatal o de alguna empresa privada que revista especial importancia para el gobierno, la resolución del juicio atienda más a proteger esos intereses que a los aspectos jurídicos”.¹³

El territorio de ejercicio más absoluto de poder discrecional –y en el que la violación a la ley es la regla– ha resultado ser el de los mecanismos que permiten reconocer y dar personalidad legal a las representaciones de los trabajadores y el que permite el ejercicio de los derechos colectivos. Héctor Barba –un experimentado abogado sindical– confirma más o menos en los mismos términos lo dicho por Bensusan y De Buen Unna. “Se trata, escribe Barba, de tribunales donde impera la corrupción, principalmente en los asuntos de naturaleza colectiva relativos a las solicitudes de registro y toma de nota sindicales, a los procedimientos de huelga, a los juicios de titularidad de los contratos colectivos de trabajo y otros conflictos colectivos, que generalmente se resuelven en contra de los

legítimos intereses de los trabajadores, porque de respetarse sus derechos se afectarían los espurios intereses de control corporativo de los gobiernos, de los sindicatos corporatizados y de los empresarios comprometidos en el sistema de los contratos de protección”.¹⁴

Prácticamente cualquiera de los textos que se han ocupado de este tema, coinciden con dichos testimonios al señalar que las instituciones que tienen a su cargo la aplicación de las leyes y de las normas laborales sufren de una severa deformación. Esta anomalía se refiere precisamente al predominio en ellas de un complejo de intereses políticos, burocráticos y económicos que trastocan radicalmente las finalidades explícitas del Derecho del trabajo y de las normas constitucionales. Arturo Alcalde, otro laboralista, atento a los problemas que enfrenta la modernización de las relaciones laborales afirma lo siguiente:

“Buena parte de los problemas nacionales se enfrentan al viejo modelo de complicidades, en el que participan empresarios, gobiernos y los conocidos liderazgos que entienden al sindicato como un negocio personal. Jamás transitaremos hacia un modelo sindical moderno, sustentado como en otros países en la concertación productiva, en la protección laboral y en una cul-

tura de responsabilidad compartida, si no rompemos ese círculo vicioso que tiene atrapado al mundo del trabajo”.¹⁵

El origen de estas distorsiones es remoto y se relaciona puntualmente con la evolución del régimen político autoritario que se desarrolló a partir de la Revolución de 1917. En el régimen del partido hegemónico integrado por los principales líderes y fuerzas de la revolución, las organizaciones sociales de trabajadores y campesinos fueron inducidas o forzadas, según el caso, a encuadrarse colectivamente bajo fórmulas de organización política corporativa. A través de ellas, el Estado pudo ordenar y sujetar la representación de los trabajadores en el ámbito laboral y en los objetivos de su acción social. En el campo de la actividad política, esta fórmula implicaba la ausencia de una auténtica democracia electoral, de un régimen genuino de división de poderes y de un sistema competitivo de partidos. Para el ciudadano significaba la privación o el falseamiento de la mayor parte de sus derechos políticos. En la esfera de las relaciones laborales, el régimen autoritario significó someter la justicia laboral y la función tutelar y equilibradora del derecho del trabajo al manejo arbitrario de las autoridades laborales. También implicó la pérdida de la autonomía de los sindicatos y la imposición de límites a la capacidad de

los trabajadores para decidir libremente sobre el curso de acción de sus agrupaciones. Las facultades de las organizaciones sindicales para modificar los términos de la relación obreropatronal quedaron severamente restringidas y sujetas a un régimen en el que las concesiones económicas, la vigencia efectiva de los derechos y la justicia laboral son intercambiadas por la sumisión política de los representantes de los trabajadores. Gozar de derechos laborales se convirtió en privilegio de una minoría. Para la mayoría de los trabajadores, desprovistos de organizaciones auténticas, significó una drástica limitación del ejercicio libre de sus derechos. En el universo institucional del trabajo, el modelo de complicidades a que se refiere Arturo Alcalde ha dado lugar a una cultura generalizada de la simulación. Se cumplen ciertas formalidades de la ley, pero en la práctica se impide a los trabajadores el ejercicio de sus libertades y sus derechos laborales.

LA TRANSPARENCIA Y LAS INSTITUCIONES DEL MUNDO DEL TRABAJO

AL DESPUNTAR EL SIGLO XXI, NUESTRO SISTEMA POLÍTICO HA SUFRIDO UN VUELCO. Está fuera de discusión hoy en día, el avance democrático que representaron las reformas electorales que restablecieron los derechos ciudadanos básicos. La democracia mexicana se encamina ahora hacia el desarrollo de nuevos derechos y libertades para los ciudadanos, entre otros, el de requerir la rendición de cuentas de las agencias y órganos gubernamentales. No obstante, hasta hoy el archipiélago institucional del trabajo, al cual está dedicado este ensayo, ha permanecido intacto. Las condiciones para el cumplimiento de la ley siguen siendo sumamente adversas. Más aún, el déficit de representación de los intereses de los trabajadores en todos los ámbitos (político, social y en los centros de trabajo) se ha vuelto en su contra debido a la reestructuración económica o al acelerado cambio en las condiciones de la competencia económica mundial.

Las limitaciones actuales del Derecho laboral como instrumento de justicia social, se manifiestan en la creciente

precariedad de las condiciones de trabajo, en los bajos salarios, en la extensión de la informalidad laboral y en un largo etcétera. La asimetría de poder entre los empleadores y empleados se ha acrecentado con los años y tiene severas consecuencias sobre la inequidad en la distribución de la riqueza. Los asalariados que participan como miembros de sindicatos, son apenas alrededor de 4 millones.¹⁶ La mayoría de ellos se encuentran sujetos a un régimen sindical en el que la disciplina y la sumisión son las condiciones para participar de los beneficios de los derechos colectivos. Dadas las condiciones económicas del país y los sofisticados mecanismos de subordinación de las organizaciones de trabajadores, el goce de derechos laborales se convierte en un privilegio perverso. Es decir, para la inmensa mayoría de los 28 millones de trabajadores subordinados que registra la estadística, la vida laboral transcurre sin la posibilidad de ejercer a cabalidad sus derechos. En consecuencia, el ámbito laboral no es un mundo de

libertades para la masa de ciudadanos que viven de un salario.

En un contexto como el que hemos descrito –en el que las instituciones de justicia laboral no cumplen su función de proteger a cabalidad los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, y en el que la inmensa mayoría de las organizaciones de defensa de los intereses de los asalariados han visto trastocada su función en perjuicio de éstos– no resulta sorprendente que la distribución de los beneficios del trabajo productivo termine deformada a favor de los propietarios del capital. Sin duda, ésta es una de las razones por las que los asalariados mexicanos obtienen una participación en el producto nacional bruto proporcionalmente menor a la de la mayoría de los países con un desarrollo económico equivalente.

Como se ha visto, las restricciones al ejercicio libre de los derechos de los trabajadores derivan, en sus aspectos centrales, de fórmulas de simulación legal y de prácticas de corrupción. No resulta difícil imaginar que los instrumentos de transparencia y de la rendición de cuentas, en la medida en que logren hacer visibles esas prácticas e identificar a los responsables de su ejecución, pueden contribuir a estrechar los amplios márgenes de impunidad y de tolerancia de los que gozan hoy sus protagonistas.

La noción del derecho ciudadano de acceso a la información es esencial-

mente democrática. Por una parte, aspira a garantizar que quienes ocupan posiciones de poder en las instituciones públicas o sociales, al ser observados por el público –o por quienes les han conferido ese poder– hallen limitaciones para usarlo arbitrariamente en perjuicio de la sociedad o en su beneficio personal y del grupo al que pertenecen. Por otra parte, el acceso a la información favorece las condiciones para que los actores que son base de la democracia, es decir, los ciudadanos, estén en posibilidad de participar eficazmente como sujetos activos e informados en los asuntos públicos o colectivos.

José Antonio Aguilar Rivera destaca cinco efectos específicos de la transparencia que actúan a favor del funcionamiento democrático de las instituciones y que, empleados en el mundo laboral, resultan útiles para comprender sus consecuencias positivas en la aplicación efectiva de los derechos de los trabajadores. A continuación se describen cada uno de ellos:

- a) La transparencia facilita la evaluación de los gobernantes, porque permite que quienes en principio tienen derecho a sancionar su desempeño, a castigarlos o premiarlos, estén bien informados y lo hagan con conocimiento de causa. Hace más viable el gobierno democrático.

**COMO SE HA VISTO,
 LAS RESTRICCIONES
 AL EJERCICIO LIBRE
 DE LOS DERECHOS DE
 LOS TRABAJADORES
 DERIVAN, EN SUS
 ASPECTOS CENTRALES,
 DE FÓRMULAS DE
 SIMULACIÓN LEGAL
 Y DE PRÁCTICAS DE
 CORRUPCIÓN.**

b) La transparencia se vincula de inmediato con la rendición de cuentas, es decir, con la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen. Implica la ampliación de las capacidades de los ciudadanos para ejercer su poder de vigilancia y al mismo tiempo inhibe las conductas que atentan contra el interés público.

c) La transparencia introduce un elemento de control sobre el ejercicio del poder. Permite a la ciudadanía anticiparse, o al menos detectar tempranamente, las fallas y defectos de las decisiones públicas.

d) “Un paradójico efecto de la transparencia –sugiere nuestro autor– es que el acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos; también lo aumenta. [...] Un gobierno transparente tiene una mayor legitimidad a los ojos de los gobernados, lo que le permite actuar con firmeza pues cuenta con el respaldo de la ciudadanía”.

e) En quinto término, Aguilar Rivera también apunta que la transparencia y el acceso a la información facilitan a los propios responsables de las instituciones

detectar y corregir errores derivados de su propia falta de información. “Las inercias burocráticas, la ideología, los intereses de camarilla o la simple ineptitud, a menudo conspiran para impedir que esa información se produzca y divulgue apropiadamente entre los tomadores de decisiones relevantes”.¹⁷

Estos cinco efectos de la transparencia ayudan a disipar la convicción, bastante generalizada entre quienes ejercen cargos de poder delegado, de que el acceso a la información juega en contra de la eficacia de las instituciones. No es así. Es verdad que cuando se proporcionan más capacidades e información a los ciudadanos, que son quienes otorgan poder a las autoridades, entonces se reduce el margen de acción discrecional de los funcionarios y se estrechan los espacios de poder personal. Pero simultáneamente se amplifica la legitimidad de las instituciones y el reconocimiento a la validez de sus decisiones. La transparencia impone una restricción adicional a las posibilidades de que los objetivos de interés general, a los que deben contribuir las instituciones, sean sustituidos o deformados por intereses específicos de individuos o grupos, que evidentemente, procuran apartarse de la visibilidad pública.

Esta característica de la transparencia, es decir, la capacidad que tiene de contribuir a que los organismos de interés público o colectivo no trastorquen o deformen los objetivos comunes a favor de intereses los privados o de grupo, resulta muy importante en el ámbito de los derechos laborales. Lo anterior se debe a que, como hemos observado, en las instituciones del trabajo de nuestro país las notas dominantes son la aplicación de la ley bajo criterios de subordinación de los asalariados y de sus organizaciones, y su frecuente violación –clara o disfrazada– en perjuicio de la parte más débil. En especial en lo que se refiere al ejercicio libre de los derechos colectivos.

3.1 LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL MUNDO DEL TRABAJO

En general, podemos hablar de tres tipos básicos de instituciones protagónicas en el orden moderno de organización y regulación de las relaciones de trabajo: las empresas, las autoridades laborales y los sindicatos. Todas ellas se ven influidas en alguna forma por tendencias que reclaman una mayor difusión de su información entre públicos amplios. Están expuestas, por lo tanto, a presiones democráticas que alteran las modalidades tradicionales de distribución y ejercicio interno del poder.

En esta exploración inicial lo que nos importa distinguir es que en la empresa, el ejercicio de los derechos de los trabajadores y las relaciones de poder se vinculan con el binomio empleado-patrón; en los sindicatos está involucrada la relación representante-representado; y en el contexto de las autoridades laborales el elemento central es la relación funcionario-ciudadano. El curso posible y los desenlaces de la expansión de la cultura de la transparencia es por lo tanto diferente en cada una de las relaciones mencionadas. Para obtener una aproximación a estas diferencias nos puede resultar útil la separación de los “tres pilares de la rendición de cuentas” que ha empleado Andreas Schedler al describir las relaciones de poder en el ámbito de las instituciones políticas. Dice este autor “...la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones”.¹⁸ Conviene revisar cómo operan estos tres pilares en estas instituciones esenciales del mundo del trabajo.

LAS EMPRESAS

En las empresas privadas el poder deriva de la propiedad. La empresa, tal

como la conocemos en la actualidad, es una estructura piramidal en la que la autoridad está en el vértice. Sus directivos están sujetos fundamentalmente a la inspección de sus accionistas, sean éstos otra corporación privada, un conjunto diversificado de inversionistas, una familia o un único dueño. La naturaleza mercantil y competitiva de sus actividades, proporciona a los propietarios buenos argumentos para justificar que lo que sucede en sus empresas no sea accesible al público.

Las empresas privadas sólo se ven precisadas a aceptar las inspecciones que se derivan de sus deberes ante la ley. En nuestro país aunque las empresas tienen la obligación de reportar a un registro público su constitución, así como los datos de sus accionistas y los cambios habidos en la propiedad de su capital, la ley les reconoce el derecho de reservarse su información interna y aún de restringir, conforme a sus intereses, la difusión de los datos que entregan por diversos motivos a las autoridades o a terceras personas. Tienen legalmente muy pocas obligaciones de dar información, de explicar o justificar sus decisiones fundamentales ante la sociedad o ante la comunidad de trabajadores que integra la base inferior de la pirámide.

Aunque en años recientes se ha iniciado entre algunos empresarios mexicanos un movimiento que promueve la

“responsabilidad social de la empresa”, ésta es entendida hasta hoy como una disposición potestativa de los propietarios, de alcance limitado, vinculada a la promoción y reconocimiento moral de ciertos valores y conductas empresariales y no propiamente como una rendición de cuentas a la sociedad o a otros poderes.¹⁹ En las economías con mercados de valores muy desarrollados en los que las grandes empresas venden parte de sus acciones y pueden tener miles de propietarios fragmentados, se han generado recientemente mecanismos para proteger los intereses de los accionistas minoritarios de los abusos de poder de los mayoritarios y de los propios administradores. Para participar en los mercados de valores se exige a las empresas poner a disposición del público periódicamente cierta información relativa a sus finanzas y sus principales operaciones. Hay ahí un germen de transparencia y rendición de cuentas, conocida como transparencia corporativa. Responde no al concepto de interés público, sino a la protección de los intereses privados de los accionistas, aunque éstos puedan ser cientos o miles. Estas modalidades de transparencia son excepciones novedosas que marcan una tendencia promisoría para el futuro de las grandes empresas institucionalizadas. En México no son significativas, entre otras razones porque en la estructura pro-

ductiva de nuestro país, hay un predominio casi absoluto de las empresas de carácter familiar.

Hay además otro aspecto incipiente de la transparencia en las empresas que ha sido muy poco explorado hasta ahora y que apuntaremos aquí, aunque su relación con los derechos laborales pueda parecer indirecta a primera vista. Se trata de las posibilidades que ofrecen las prácticas de la transparencia y el acceso a la información para fomentar la colaboración creativa entre empleadores y empleados. En épocas recientes se ha hecho evidente que las exigencias de la competitividad internacional demandan de las empresas una mejoría constante de su productividad y de la calidad de los bienes o servicios que generan. La experiencia contemporánea muestra que las mejoras a la productividad en las empresas basadas en la conducción autoritaria encuentran un límite cuando no existe la voluntad cooperativa de todos los integrantes, en especial de quienes participan directamente en la producción. Ante este hecho, los empleadores suelen destacar la faceta de complementariedad que tiene la relación con sus trabajadores, aunque a menudo soslayan el hecho de que la colaboración exige relaciones basadas en algún grado de reconocimiento y de confianza entre ambos. Las nuevas tendencias en las relaciones laborales apuntan

a abordar el problema de la asimetría de participación en los beneficios de la producción, que hemos mencionado antes, por medio de fórmulas de remuneración basadas en la medición de la productividad. Para ello se requiere necesariamente difundir entre los trabajadores información veraz y confiable sobre aspectos que tradicionalmente se han reservado los propietarios. En esta perspectiva, el acceso a cierta información de la empresa se convierte en un componente novedoso e indispensable para su crecimiento. Para que los mecanismos de remuneración basados en la productividad susciten efectivamente la colaboración de los trabajadores, es necesario que la información sea verificable y que quienes representan a éstos en la labor de supervisarla, gocen de legitimidad y reconocimiento. En este sentido, la vigencia efectiva del derecho de los trabajadores a designar libremente a sus representantes se convierte en un prerequisite de la modernización empresarial.

LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

En el segundo apartado de este texto pudo apreciarse el peso que tiene en nuestro país la presencia del Estado en el mundo laboral. A diferencia de lo que sucede con las empresas, el poder considerable que ejercen los orga-

**LAS AUTORIDADES DEL
TRABAJO, TANTO LAS
PURAMENTE
ADMINISTRATIVAS
COMO LAS QUE TIENEN
A SU CARGO DIRIMIR
LOS LITIGIOS
JURÍDICOS ENTRE LAS
PARTES, ESTÁN SUJETAS
A LA INSPECCIÓN
PÚBLICA. LOS
FUNCIONARIOS
RESPONSABLES ESTÁN
OBLIGADOS A ACEPTAR
UN TRIPLE ESCRUTINIO.**

nismos gubernamentales deriva de la ley, es decir, en última instancia es un poder delegado por los ciudadanos. Las autoridades del trabajo, tanto las puramente administrativas como las que tienen a su cargo dirimir los litigios jurídicos entre las partes, están sujetas a la inspección pública. Los funcionarios responsables están obligados a aceptar un triple escrutinio. En primer término hay una supervisión interna, de arriba a abajo, de jefes a subordinados, que deriva de la estructura administrativa del gobierno que también es piramidal. Además, los órganos estatales son inspeccionados por otras instituciones públicas con capacidad para fiscalizar y sancionar su desempeño. Finalmente, a merced de las nuevas leyes de transparencia, las instituciones públicas pueden ser sometidas en principio a la supervisión de los ciudadanos. La información que poseen es pública, con algunas restricciones específicas. Esta última forma de rendición de cuentas presenta la peculiaridad de que, en cierta forma, contribuye a invertir las relaciones piramidales del poder interno de la institución. El funcionario o el empleado menor, en su calidad de ciudadano, está en condiciones de ejercer importantes grados de supervisión hacia el vértice de la pirámide, aunque en ella ocupe una posición subordinada. En las instituciones públicas, como es el caso de las autoridades en materia

laboral, el interés de la sociedad prevalece sobre el interés particular.

En las empresas de producción y servicios de propiedad estatal –que no realizan funciones de gobierno– nos encontramos con una situación similar a la de los órganos del Estado. Están obligadas a rendir cuentas a la sociedad, a informar sobre sus actos y a justificar sus decisiones, además de ser sujetos de fiscalización y de sanciones por otros órganos del Estado. En este caso, la ley también determina que la información que está en su poder sea pública, con las limitantes que puedan justificarse por su naturaleza de ser al mismo tiempo empresas mercantiles.

En el Derecho laboral mexicano las instituciones públicas más relevantes tienen características peculiares. Los organismos tripartitas, entre los que destacan las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, como el resto de las dependencias públicas, surgen de preceptos legales. Su mandato, es decir, los objetivos que tienen encomendados cumplir, no son generados por ellos mismos sino que surgen también de la ley. En ese sentido, al igual que otras instituciones del gobierno, ejercen un poder derivado de la voluntad de los ciudadanos expresada a través de sus representantes. Pero

por otra parte sus directivos, quienes ocupan los cargos superiores en la pirámide de poder y decisión, no son designados únicamente por instancias gubernamentales sino que su nombramiento se divide en tres partes, de ahí su nombre. Por un lado existen uno o varios representantes designados por el gobierno; por otro lado, están los representantes designados por los empleadores o patrones; y finalmente, se integran, en condiciones de igualdad, los representantes de los trabajadores nombrados por las organizaciones sindicales.

De inmediato surge la duda sobre a quién deben rendir cuentas estos funcionarios. ¿Ante quién deben justificar y explicar sus decisiones? ¿La información que poseen esas instituciones para el ejercicio de sus tareas tiene carácter público o privado? Es razonable concluir que quienes ejercen algún poder en los organismos tripartitos tienen, de algún modo, una doble responsabilidad de rendición de cuentas. Por un lado, en su calidad de autoridades de una institución pública tienen las mismas obligaciones que los demás funcionarios del Estado, en cuanto a someterse al escrutinio de los ciudadanos y a la supervisión de otros órganos públicos. Por otro lado, los representantes de empleadores y trabajadores tendrían alguna obligación de justificar sus acciones ante quien los nombró. Esta faceta no está regulada

por la ley, depende de las reglas de las organizaciones que los propusieron y de los procedimientos a través de los cuales fueron designados.

Como se ha visto, en el Derecho mexicano del trabajo, quedó establecido desde el origen que el objetivo principal de la intervención del Estado, como regulador de las relaciones entre empleadores y empleados, es el de ser un factor de equilibrio entre las partes. Esta idea ha tenido importantes consecuencias sobre la forma en la que se organiza actualmente la administración de justicia en los conflictos del trabajo. La Constitución y la Ley Federal del Trabajo parten de un principio: antes que otorgar a un juez la facultad de interpretar la ley y aplicarla para dirimir las diferencias en las relaciones de trabajo, se debe dar lugar a procedimientos que busquen la conciliación y el acuerdo entre las partes interesadas. Para dirimir los conflictos entre patrones y empleados, entre trabajadores y sus sindicatos y entre los propios sindicatos, se debe recurrir en primera instancia a las Juntas o Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

En el caso de los organismos gubernamentales del llamado sector laboral, las obligaciones de hacer pública su información se han desarrollado con mayor amplitud en los años recientes. Las leyes de transparencia los obligan directamente. Los sujetan

no sólo a la exigencia de considerar cómo hacer pública la mayor parte de la información que tienen en su poder, sino que además, les exigen disponer de mecanismos permanentes de atención a los solicitantes. Por añadidura, en los casos de negativa a entregar información, las personas gozan de la prerrogativa de impugnar sus decisiones. Este derecho, como se ilustra más adelante, ha resultado decisivo para introducir cambios reales, aunque incipientes, que probablemente tendrán efectos progresivos e irreversibles en el ejercicio de la autoridad en esas instituciones.

LOS SINDICATOS

Las organizaciones colectivas de los trabajadores, los sindicatos, ostentan la representación de los empleados ante sus patrones y tienen la capacidad de representar sus intereses generales en otros ámbitos de la vida pública. Son peculiares, porque en cierta forma reproducen en su interior las estructuras de poder del Estado²⁰. Los sindicatos, como las empresas, tienen autonomía para gobernarse sin interferencias, porque su poder surge de la voluntad de los trabajadores que los integran. Sin embargo, tienen diferencias radicales; el poder fluye de abajo hacia arriba. No hay propietarios individuales de

los sindicatos y nadie puede manejarlos legalmente como su propiedad privada. Los dirigentes son responsables de las decisiones y en principio deben sujetarse a la inspección de los miembros. Sus atribuciones de mando se desprenden de los estatutos, que son las leyes internas dictadas por los socios. Aunque las condiciones en que esto sucede pueden ser variables, los miembros de las directivas sindicales tienen la obligación de informar sobre sus actos y de justificarlos ante todos los integrantes de la organización. Los dirigentes suelen, además, estar sujetos a la vigilancia de comisiones y de otros órganos designados también por los trabajadores, que tienen facultades para escrutar la información, administrar la justicia interna y sancionar. En los sindicatos no gobierna el interés privado como sucede con las empresas. Tampoco domina en exclusiva el interés público como en los órganos del Estado. Lo que prevalece es un concepto intermedio que es el interés colectivo de los asociados.

Los sindicatos hasta hoy no están obligados a someterse al escrutinio público. Aunque no existe información precisa al respecto, puede decirse que sólo una mínima proporción de las organizaciones obreras exige alguna forma de rendición de cuentas a sus miembros. Algunos aspectos de la legislación del trabajo vigente,

**LOS SINDICATOS,
COMO LAS EMPRESAS,
TIENEN AUTONOMÍA
PARA GOBERNARSE SIN
INTERFERENCIAS,
PORQUE SU PODER
SURGE DE LA
VOLUNTAD DE LOS
TRABAJADORES QUE
LOS INTEGRAN. SIN
EMBARGO, TIENEN
DIFERENCIAS
RADICALES; EL PODER
FLUYE DE ABAJO
HACIA ARRIBA.**

que obligan a los sindicatos a proporcionar informes a las autoridades, se han convertido en una vía indirecta de cierta transparencia sindical. Así, por ejemplo, los sindicatos están obligados a reportar ante las dependencias del trabajo locales y federales sus padrones de miembros, la designación de sus directivas y a entregar sus estatutos. Del mismo modo, deben depositar los contratos colectivos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La obligación de transparencia de las instituciones públicas ha provocado, como veremos, que esta información sea crucial para que los trabajadores puedan ejercer algún control sobre sus organizaciones y vigilen sus derechos, al menos en las ramas económicas bajo la jurisdicción federal. Cabe anotar, por otra parte, que aunque la ley del trabajo prevé la obligación de las directivas sindicales de entregar a los miembros de la organización informes semestrales sobre el manejo del patrimonio y las finanzas sindicales, no existen sanciones al incumplimiento. La consecuencia es que tal obligación no opera en la práctica sino en casos excepcionales.

3.2 LAS REGLAS BÁSICAS DE LA TRANSPARENCIA Y LAS INSTITUCIONES LABORALES

En el año 2002 fue aprobada por el Congreso la Ley Federal de Transparen-

cia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Sus propósitos centrales son, por una parte, garantizar y hacer posible que las personas ejerzan el derecho a estar informadas sobre los actos de los gobernantes y, por la otra, asegurar que los datos personales que se encuentran en poder de las autoridades estén protegidos para garantizar el derecho a la vida privada y a la intimidad.

Los instrumentos centrales de la Ley Federal de Transparencia consisten en reconocer que cualquier persona tiene derecho a acceder a la información pública y en establecer que todos los órganos del Estado están obligados a hacerlo efectivo. La Ley aspira a seis objetivos:

- 1) Generar procedimientos sencillos para que toda persona pueda acceder a la información;
- 2) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de información de las instituciones obligadas;
- 3) Garantizar la protección de los datos personales en manos del gobierno;
- 4) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos;
- 5) Mejorar la organización de los documentos públicos y,
- 6) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la vigencia plena del Estado de derecho.

A MEDIADOS DE 2007, EL CONGRESO DIO UNA VUELTA DE TUERCA DECISIVA AL ESTABLECER, MEDIANTE UNA REFORMA AL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN, REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN CONDICIONES SIMILARES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO.

El derecho de acceso a la información fue reglamentado inicialmente para aplicarse al contexto del gobierno federal. Pero en pocos años se extendió bajo distintas modalidades a las leyes de prácticamente todos los estados de la República. A mediados de 2007, el Congreso dio una vuelta de tuerca decisiva al establecer, mediante una reforma al artículo 6° de la Constitución, reglas generales que establecen condiciones similares para el ejercicio del derecho a la información en todos los niveles de gobierno. Es decir, las normas básicas de la transparencia y los procedimientos para hacerla efectiva con los menores obstáculos posibles, son aplicables de manera similar para todo tipo de autoridades: federales, locales y municipales. Conviene destacar algunas peculiaridades de las leyes de transparencia que influyen especialmente sobre las instituciones del trabajo.

El principio básico de la transparencia gubernamental es que las personas, sin distinción alguna, y sin necesidad de explicar o justificar las razones de su interés, tienen derecho a acceder a la información en posesión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los órganos del gobierno federal, las cámaras de diputados y senadores, los tribunales de justicia y los órganos autónomos, entre otros, están obligados a la transparencia. Por lo tanto, la LFTAIPG no deja duda alguna

sobre las obligaciones de transparencia de las autoridades del trabajo que dependen de la administración pública. Queda claro también que para estos efectos no es relevante el hecho de que algunos organismos tengan una integración tripartita, es decir con participación de representantes de obreros y de patrones, como sucede en diversos órganos laborales.

Conviene precisar que la Ley Federal de Transparencia entiende por información “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generan, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. La transparencia tiene una expresión plenamente tangible, que es la posibilidad de que los ciudadanos no solamente pueden hacer consultas sobre datos específicos que les interesan, o requerir explicaciones verbales, sino que están en condiciones de tener físicamente en su poder la reproducción directa de los documentos con los que las autoridades ejercen sus funciones.

La LFTAIPG impone dos tipos de limitaciones para el acceso de los solicitantes a la información, la reserva y la confidencialidad. Ambos tienen efectos sobre algunas funciones de las autoridades laborales y sobre los intereses de las empresas y los sindicatos.

RESERVA

La reserva se refiere de manera general a la posibilidad de que el acceso a cierta información sea restringido temporalmente cuando su divulgación pudiera actuar en perjuicio de los intereses del país, las relaciones internacionales, la estabilidad económica, la verificación del cumplimiento de las leyes, la persecución de los delitos o la vida y seguridad de las personas.

También está sujeta a reserva, es decir a una restricción temporal de acceso, la información que en otras leyes está considerada como confidencial o reservada, por ejemplo, la relacionada con los secretos comerciales, industriales, fiscal o bancario. También pueden reservarse temporalmente los documentos relacionados con procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y los expedientes judiciales, hasta que concluyan o causen estado (para decirlo en el lenguaje jurídico). Además, se considera como reservada la información referente a la deliberación de los funcionarios públicos antes de que se tomen decisiones definitivas.

La reserva puede afectar a varias de las funciones de los órganos de autoridad laboral. La más evidente se presenta en el caso de la administración de justicia. Como hemos visto, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen entre sus funciones las de dirimir

los conflictos entre trabajadores y patrones, los que se presentan entre trabajadores e incluso entre patrones. Por lo tanto, las Juntas llevan a cabo procedimientos judiciales cuya información puede caer, en principio, en el supuesto de reserva, cuando sus resoluciones son impugnadas ante el Poder Judicial. Sin embargo, concluidas las impugnaciones, los documentos de resolución, los laudos, son obligadamente de acceso público.

Las dependencias de la Secretaría del Trabajo que juegan un rol administrativo, no propiamente judicial, están también afectadas por situaciones específicas de reserva. Así, por ejemplo, los funcionarios de la Inspección Federal del Trabajo, que tienen a su cargo vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas laborales y las condiciones de seguridad en los centros de trabajo, están obligados expresamente por Ley a guardar reserva de la información sobre los procesos industriales y los secretos comerciales de las empresas a que tienen acceso. Otro caso de reserva temporal se presenta con los documentos que contienen las opiniones y puntos de vista vertidos en la deliberación previa a decisiones administrativas del trabajo. Es importante señalar aquí que una atribución central de las autoridades del trabajo que afecta los derechos de asociación es la de resolver sobre los registros de sin-

dicatos, sus estatutos y sus directivas sindicales. Es una facultad ambigua que puede revestir serias consecuencias. La llamada “toma de nota” de las autoridades del trabajo implica en la práctica la concesión o negación de personalidad jurídica a los sindicatos y a sus directivas, por ello ha sido históricamente uno de los instrumentos privilegiados del control político sobre los dirigentes sindicales. La reserva de las opiniones, recomendaciones y puntos de vista surgidos en la deliberación de los funcionarios del Registro de Asociaciones no es un obstáculo para la rendición de cuentas. La Ley señala con claridad que las decisiones definitivas deben quedar documentadas. En consecuencia, la información sobre padrones, directivas y estatutos que sirven de base para las resoluciones de personalidad jurídica de los sindicatos, tiene carácter público. Un poco más adelante veremos que el establecimiento de la publicidad de esos documentos no fue un resultado automático de la Ley Federal de Transparencia sino que ha requerido un proceso largo y accidentado.

CONFIDENCIALIDAD

La segunda limitante del acceso a la información es la confidencialidad. La LFTAI-PG considera confidencial, es decir, información no sujeta a la inspección pública, “la información en-

tregada con tal carácter por los particulares” y los datos personales. Las autoridades que administran los derechos del trabajo tienen necesariamente en su poder información personal de trabajadores y patrones que requieren para la atención de los litigios y controversias. También poseen información sobre las empresas y los sindicatos derivada de sus atribuciones de conciliación y supervisión. Definir los datos que son confidenciales y los que no lo son, resulta crucial para la rendición de cuentas sobre el desempeño de los funcionarios del trabajo y para la aplicación transparente de las leyes laborales, porque en ellas se encuentran y entrecruzan intereses de instituciones públicas, privadas y sociales. La LFTAI-PG prevé tres instrumentos para evitar que la protección de la información personal se vuelva contra la rendición de cuentas: una definición precisa de los datos personales, criterios para determinar cuándo los particulares pueden invocar la confidencialidad de sus datos y fórmulas para proteger la información reservada o confidencial en el cuerpo de documentos que por ley deben ser accesibles.

Los datos personales que la LFTAI-PG considera confidenciales son imputables específicamente a personas físicas. Se refieren a “origen étnico o racial... características físicas o morales... y a la vida afectiva o familiar...,”

EN CONSECUENCIA, LA INFORMACIÓN SOBRE PADRONES, DIRECTIVAS Y ESTATUTOS QUE SIRVEN DE BASE PARA LAS RESOLUCIONES DE PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS SINDICATOS, TIENE CARÁCTER PÚBLICO.

las preferencias sexuales, etc.". Las personas morales, empresas o sindicatos, entendidas como particulares, no poseen datos personales. Sin embargo, pueden invocar la confidencialidad de la información que ponen en manos de las autoridades únicamente cuando alguna otra ley les otorga el derecho para hacerlo. La confidencialidad no resulta de apreciaciones subjetivas sino de condiciones específicas que deben cumplirse: "los particulares –dice la Ley de Transparencia– deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada siempre que tengan derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables". En el ámbito de las relaciones de trabajo, el caso que sin duda es más significativo y frecuente es el de la confidencialidad de cierta información de las empresas mercantiles que puede afectar sus intereses en relación con sus competidores y que, por diversos motivos, puede encontrarse en poder de las autoridades. La LFTAIPG prevé que cuando los procedimientos seguidos en forma de juicio concluyen, los documentos relacionados con ellos pueden ser accesibles en versiones públicas en las que haya sido eliminada la información que tenga carácter confidencial.

CONTROVERSIAS

La Ley Federal de Transparencia confiere al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) la facultad de resolver con total autonomía las inconformidades que se presentan cuando alguna autoridad se niega a entregar la información que se le requiere. También es responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de proteger los datos personales que se encuentran en poder de las dependencias y entidades. Puede decirse que, a partir de junio de 2003, al entrar en vigor la LFTAIPG, surgió un nuevo actor en la institucionalidad laboral, el IFAI, autoridad a cargo de garantizar el derecho al acceso a la información pública.

Transparencia y
derechos laborales

CAPÍTULO IV

EL AVANCE DE UN DERECHO CIUDADANO EN TIERRAS INHÓSPITAS

DESDE QUE LAS LEYES DE ACCESO HACEN POSIBLE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN, la administración de la justicia laboral puede ser observada con detalle. En el universo en el que se entrecruzan los intereses de empleados, de sindicatos, de empleadores, de empresas y de autoridades, la rendición de cuentas no ha sido nunca la pauta de conducta. Por el contrario, en buena medida los derechos laborales y su interpretación han estado sujetos muchas veces a criterios arbitrarios de las autoridades y a justificaciones de orden económico o político en las que las razones de Estado, a veces apenas explicadas, predominan sobre los derechos legales de los trabajadores. Los hábitos, las prácticas y las costumbres aceptadas por décadas empiezan a enfrentar ahora el desafío de la transparencia y la exposición a la mirada del público. Vivimos en un mundo habituado a una cultura corporativa en la que cada uno de los actores pertenece a algún grupo de interés (los obreros, los patrones, los líderes, las burocracias o los

grupos políticos) y está sujeto explícita o implícitamente a la disciplina de su respectivo cuerpo. La idea de que cualquier persona goce de la facultad de inquirir e informarse sobre la manera en que se toman las resoluciones decisivas, resulta exótica en esa tradición. El acceso a la información es un derecho novedoso que debe avanzar por un territorio desconocido, con frecuencia también hostil.

El campo de aplicación del derecho a la información en la esfera de las relaciones de trabajo, es tan vasto como complejo; es un entramado institucional que se ha desarrollado en torno a dichas relaciones. En el apéndice, que aparece al final de este texto, se intenta una sinopsis que ilustra la multiplicidad de instituciones públicas que intervienen de una manera u otra en el cumplimiento de las leyes del trabajo. En él se relaciona a las dependencias y organismos con los derechos básicos de los trabajadores que están consagrados como derechos constitucionales. Se sintetizan también las

principales funciones que cada institución debe cumplir en relación con esos derechos. Las responsabilidades de algunas de esas dependencias son de sobra conocidas, como las que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en materia de seguros y pensiones, o las del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). También estamos habituados, a reconocer en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la responsabilidad de la justicia laboral. Pero existen organismos (un ejemplo es el de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) y cargos gubernamentales cuya responsabilidad en la garantía del cumplimiento de los derechos de los trabajadores, a veces se pierde de vista. Otro aspecto poco atendido es el de la función que juega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como responsable de atender las quejas sobre el reparto de utilidades. Igualmente, suele olvidarse la participación que tienen los gobernadores de los estados y las dependencias locales en la asignación de representantes obreros y patronales en diversas instancias tripartitas.

La brecha que media entre los propósitos constitucionales y legales y la realidad, la vigencia efectiva de los derechos para los trabajadores, depende de modo fundamental del grado y la fidelidad con que cada uno de los organismos de este complejo archipiélago

cumpla con sus atribuciones. Si consideramos los cinco efectos de la transparencia que distingue José Antonio Aguilar Rivera, citados más arriba, podríamos concluir razonablemente que un ejercicio intenso de los derechos de acceso a la información podrá contribuir a reducir la distancia que hoy existe entre teoría y realidad.

A pocos años del funcionamiento de la Ley Federal de Transparencia son perceptibles ya los primeros frutos. Las personas solicitan cada vez más documentos a las dependencias del trabajo y, en su inmensa mayoría, obtienen lo equerido. Puede señalarse, por ejemplo, que los institutos de seguridad social reciben un número creciente de peticiones. El organismo que ha captado más solicitudes de información, es el Instituto Mexicano del Seguro Social. Entre el año 2003 y abril de 2007, el IMSS había recibido 17,488 requerimientos, con una tendencia creciente año con año. El 94% de los solicitantes tuvo una respuesta favorable. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) forma parte también de la lista de las instituciones más requeridas. Ha recibido en el mismo período 3,366 solicitudes. El INFONAVIT acumulaba a la misma fecha 677 peticiones y las dependencias de la Secretaría del Trabajo 1,862.²¹ En todos los casos el número de solicitudes ha crecido año con año.

EN EL ÁMBITO DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SE HA PODIDO APRECIAR QUE LOS CASOS MÁS FRECUENTES DE INCONFORMIDAD POR RESPUESTAS OTORGADAS ANTE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, SE REFIEREN A DOCUMENTOS ÚTILES PARA LITIGIOS.

Las controversias surgidas a lo largo de la instalación del acceso a la información están bien documentadas. Las resoluciones del Pleno del IFAI a recursos de inconformidad que han presentado algunos solicitantes insatisfechos, aportan mucha información sobre problemas de interpretación novedosos que deben resolverse sobre la marcha.²² Merecerían, sin duda, un estudio detallado.

En el ámbito de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se ha podido apreciar que los casos más frecuentes de inconformidad por respuestas otorgadas ante solicitudes de información, se refieren a documentos útiles para litigios. Las resoluciones del Pleno del IFAI van configurando una red de precedentes aplicables a casos similares. La mayor parte de las controversias se suscitan en torno al argumento de que los procedimientos no han concluido y en consecuencia sus contenidos no tienen un carácter público. Sin embargo, por lo general, cuando los solicitantes son la parte interesada en los juicios, tienen de cualquier manera derecho a acceder a la información. Por el momento, al tratarse de casos particulares, es difícil evaluar cuáles serán los efectos de la transparencia en los procedimientos judiciales del derecho individual del trabajo.

Sin embargo, algunos casos del derecho colectivo resultan de interés

porque ofrecen un testimonio de la resistencia inicial de autoridades y dirigentes sindicales a incorporar en su quehacer las nuevas reglas de la transparencia. Estas resistencias se reproducen en cadena y se multiplican en el ámbito de la mayoría de los gobiernos locales. El acceso público, por ejemplo, a los contratos colectivos de trabajo y la consulta de los documentos relacionados con el registro de sindicatos, han sido motivo de controversias que finalmente concluyeron a favor de la transparencia.

Gracias a la presión que generan los recursos presentados por personas interesadas y a los fallos del Pleno del IFAI sobre estas solicitudes, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ha dado un paso decisivo. En abril de 2007 se anunció que los contratos colectivos de jurisdicción federal (más de 16,000) que son depositados en la Junta Federal de Conciliación Arbitraje, serán considerados, a partir de esa fecha, información pública. Se notificó que dichos documentos en el futuro se podrían consultar íntegramente en la página electrónica de la Secretaría mencionada. En este sentido, dicha dependencia federal siguió los pasos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal que fue la pionera al haber publicado por los mismos medios electrónicos, algunos datos fundamentales de cada uno

de los contratos colectivos registrados bajo su jurisdicción.

En el Distrito Federal pueden conocerse actualmente, para cada contrato colectivo, los nombres de la empresa, del sindicato y su representante, el número de trabajadores, la fecha de revisión, la vigencia del contrato y alguna información que permite conocer si las condiciones pactadas superan o no los términos mínimos que señala la ley. La decisión posterior de la Secretaría del Trabajo que se aplicará a las juntas federales va más lejos, porque conforme a la anunciado, será posible que el público, y desde luego los trabajadores, puedan consultar los contenidos íntegros de los contratos.

La decisión de publicar los contratos colectivos afecta a una de las prácticas más viciosas y extendidas del sistema de simulaciones sindicales: los contratos de protección²³. El contrato de protección, descrito en breve, consiste en la firma que hacen empresas y supuestos representantes de los trabajadores, a espaldas de éstos, para registrar oficialmente un contrato, con el único fin de bloquear la posibilidad de que los trabajadores puedan reclamar la firma de uno verdadero con representantes genuinos. Héctor Barba nos vuelve a proporcionar una aproximación a la magnitud de este engaño. "La gran mayoría de los contratos colectivos celebrados son meras simulaciones

jurídicas y, según se estima, de la masa de contratos colectivos depositados, en su mayoría en las juntas locales de conciliación y arbitraje, sólo se revisa un muy pequeño porcentaje. Por ejemplo, en el Distrito Federal sólo se revisan 7 mil de los 105 mil contratos que hay en la junta local, según un informe de su presidente. Sólo en el estado de Puebla están depositados aproximadamente 60 mil, de suerte que en el país éstos deben ser más de 700 mil, cifra que no puede comprobarse dado que su depósito, como los registros sindicales, también es entre el 7 y el 10%, lo que lleva a estimar que el 90% o más que no se revisan, corresponde a contratos de protección"²⁴. Los primeros pasos de la transparencia de los contratos colectivos en el Distrito Federal tienden a confirmar lo afirmado por Barba.²⁵

El otro gran campo de la opacidad ha sido, como ya lo apunta Barba, el de los registros sindicales. La Secretaría del Trabajo en la jurisdicción federal y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje en su propio ámbito deben registrar a los sindicatos y sus directivas acreditando, mediante documentos, los requisitos que fija la ley: contar con estatutos que precisen las formas mínimas de gobierno interno, acreditar con los padrones la afiliación auténtica de los trabajadores y demostrar, con actas de asamblea, la elección legítima

EL DOCUMENTO DE "TOMA DE NOTA", EMITIDO POR UNA AUTORIDAD GUBERNAMENTAL TIENE IGUALMENTE CARÁCTER PÚBLICO. A PESAR DE ELLO, HASTA LA RECIENTE DECISIÓN DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO, LOS DOCUMENTOS PERMANECIAN OCULTOS CELOSAMENTE.

de los miembros de los comités ejecutivos. Esos tres documentos quedan depositados en el registro de asociaciones. A partir de ellos, las autoridades emiten el documento popularmente conocido como "toma de nota", que en la práctica concede personalidad legal a los sindicatos y a sus representantes. Puede entenderse con facilidad que se trata de documentos que sirven para verificar que los sindicatos son realmente existentes, es decir, que no sólo constan en el papel y que sus dirigentes han sido efectivamente designados por los miembros. Los padrones permiten además, determinar la membresía de los sindicatos, federaciones y confederaciones, un dato que es crucial para la designación de representantes obreros en todos los organismos tripartitos y en otras instancias en las que se consulta la opinión de los trabajadores.

Resulta claro que los tres primeros documentos son las cartas que permiten comprobar la legitimidad democrática de un sindicato. Al ser depositados ante la autoridad adquieren carácter público, según las definiciones de la Ley Federal de Transparencia. El documento de "toma de nota", emitido por una autoridad gubernamental tiene igualmente carácter público. A pesar de ello, hasta la reciente decisión de la Secretaría del Trabajo, los documentos permanecían ocultos celosamente. Los argumentos de las

autoridades han sido diversos²⁶ pero basados fundamentalmente en consideraciones que atribuyen a los sindicatos el carácter de personas morales con derecho a reservarse información confidencial. Según esta visión que ha quedado ya superada en el nivel federal, los estatutos, las actas de asamblea y los padrones serían considerados "datos personales" de la persona moral llamada sindicato. Siguiendo esta interpretación, sólo el secretario general como representante legal del sindicato, podría autorizar su entrega a terceros. El argumento se aplicó incluso cuando los solicitantes eran miembros del sindicato y sus propios dirigentes les habían negado con anterioridad el acceso a los estatutos. En estos casos se consideraba que las divergencias entre trabajadores deben ser resueltas en el seno de las organizaciones o en las Juntas de Conciliación y que proporcionar los documentos implicaba una ingerencia indebida de la autoridad en la vida de los sindicatos. En algún otro caso, la Secretaría del Trabajo consideró que de ser entregados los estatutos "resultaría perjudicada la organización sindical en su administración interna".

Las resoluciones del IFAI en esa materia, que han sostenido el carácter público de esa información, se basan esencialmente en el reconocimiento de que aún siendo personas morales privadas, "existe interés público respecto

de los sindicatos, pues tienen como finalidad la defensa de los trabajadores” y les son aplicables ciertas disposiciones jurídicas de orden público. Asimismo, se ha consolidado la tesis de que las personas morales no cuentan con datos personales, que corresponden según la ley a las personas físicas. Los datos personales pertenecen a los trabajadores, no al sindicato, por lo que también se ha impuesto el principio de que los padrones sindicales pueden hacerse públicos en versiones que no incluyan más dato, que el nombre del trabajador.²⁷

Con la decisión de la Secretaría del Trabajo, el debate inicial sobre la transparencia de contratos colectivos, estatutos, elección de dirigentes y “tomas de nota” parece haberse saldado con un avance significativo. Por lo pronto, los mecanismos que se han puesto en marcha en la jurisdicción federal revelan que antes de este paso trascendental, los expedientes de la Dirección del Registro de Asociaciones se encontraban en un completo descuido –lo que demuestra que no han sido utilizados como instrumento para la aplicación rigurosa de la ley– y que tanto la publicidad de información veraz, como la instalación definitiva de la transparencia en esta materia, serán procesos lentos. Para agosto de 2007, por ejemplo, de los 2,403 sindicatos registrados ante la Secretaría del Trabajo, sólo la

mitad tenían actualizados los datos de su comité ejecutivo, pero no los de su padrón de miembros. Únicamente 594 contaban con información actualizada de ambos documentos. Sin embargo, gracias a esas disposiciones, cualquier ciudadano, puede hoy conocer el número de sindicatos que integran cada una de las centrales o federaciones sindicales, el número de agrupaciones independientes e inclusive cuántas y cuáles organizaciones tienen actualizados sus documentos²⁸. Aún falta que estas prácticas se extiendan a las jurisdicciones de los estados de la República y que se encuentren mecanismos de operación capaces de convertir estas novedosas excepciones, en una regla general que borre en definitiva esa zona oscura de la administración laboral, la cual cancela los derechos colectivos para la mayoría de los trabajadores.

Transparencia y
derechos laborales

CAPÍTULO V

EPÍLOGO. LA TRANSPARENCIA EN LOS SINDICATOS

LOS AVANCES REGISTRADOS A PARTIR DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA TOCAN DIRECTAMENTE, como hemos visto, a las instituciones públicas y a los funcionarios. Instalan un elemento indispensable para la rendición de cuentas de quienes tienen responsabilidades públicas. Es de esperarse que ejerzan una influencia benéfica en los rubros de la administración de la justicia laboral, en mayores garantías para quienes reclaman derechos individuales a sus patrones o a la seguridad social. También existe la expectativa fundada de que se reduzcan los márgenes de discrecionalidad de las autoridades del trabajo para resolver o no el registro de sindicatos y dirigentes bajo criterios de subordinación política o ideológica. La transparencia hará también posible exponer a la luz pública la amplitud de la simulación de los sindicatos fantasma, que no tienen afiliados. Sirve así a los trabajadores que aspiren a contar con sindicatos que los representen. Exhibirá también el vicio degradante y fraudulento de los contratos de protección y será útil

para las empresas y empresarios que, muchas veces de mala gana, aceptan tanto la extorsión de falsos líderes y las sugerencias de asesores sin escrúpulos que lucran con la ilegalidad. Pero para los sindicatos constituidos, el efecto del acceso a la información gubernamental es, en cierta forma, marginal. En realidad, en las organizaciones sindicales más modernas y desarrolladas, documentos como el contrato colectivo y los estatutos, son conocidos o pueden ser obtenidos por los trabajadores con relativa facilidad y nada impide que se difundan.

Pero la aparición de los principios de la transparencia en el universo laboral plantea una nueva situación y nuevas preguntas. La más importante de ellas surge precisamente de los criterios que han servido al IFAI para avanzar en la primera ronda de este proceso. Más allá de la publicidad de sus documentos básicos ¿A quién y en qué circunstancias deben rendir cuentas los sindicatos y sus dirigentes? ¿Puede la sociedad exigirles responsabilidad-

des? ¿Es posible y deseable establecer mecanismos legales que permitan que los titulares de los derechos sindicales, es decir, los trabajadores, hagan cumplir dichos derechos cuando se violan en su propia organización?

Estas preguntas tocan al tema de la calidad de los sindicatos, los grados de libertad de sus afiliados, la democracia interna, la honestidad de sus dirigentes y el cumplimiento de sus fines de interés colectivo. Es decir, involucran a la expansión de la democracia en las organizaciones de trabajadores. Esta cuestión ha estado presente en el movimiento sindical mexicano desde hace décadas sin encontrar una salida aceptable. Las respuestas pueden ser diversas y resultan a veces polémicas porque involucran el tema central de la autonomía de las organizaciones.

En efecto, no puede concebirse que la vida interior de los sindicatos y sus decisiones fundamentales, como instituciones que representan el interés de sus miembros, sean determinadas por el gobierno, los empresarios o los partidos políticos. Eso implicaría la pérdida de su autonomía. Pero al mismo tiempo hay que cuestionarnos. Cuando los dirigentes o las burocracias sindicales no rinden cuentas, cuando se impide la libre participación de los trabajadores en las decisiones, cuando no operan los mecanismos internos de vigilancia y justicia para proteger los

derechos de los miembros, ¿deben la sociedad y los poderes públicos permanecer en silencio y al margen?

La cuestión está a debate e involucra preocupaciones por la honestidad de los dirigentes, pero el problema más complejo radica sobre si en los sindicatos debe prevalecer en todo momento una versión del interés colectivo que termina sacrificando los derechos individuales de los trabajadores. Las respuestas dadas a esta dificultad en los países que reconocen la libertad de asociación sindical son muy variadas. Ameritan un examen detallado que resulta imposible hacer en este ensayo.

Hay razones suficientes para poner en duda las opiniones que consideran a las organizaciones de trabajadores como instituciones caducas. Lo demuestra la existencia, en la mayoría de los países democráticos, de un movimiento sindical quizás más localizado y menos extenso que en el pasado, pero vigoroso. Baste aquí solamente con dejar establecido que bajo cualquier escenario y perspectiva ideológica que se elija, el destino del sindicalismo y las formas que en el futuro adopten la defensa de los intereses y los derechos de los asalariados, dependerán, como ha sido desde sus orígenes, de la acción que se propongan éstos y no del debate teórico. La contradicción de intereses y la asimetría de poder en las relaciones de trabajo subordinado, seguirán pre-

sententes en nuestra sociedad, así como la necesidad de buscar fórmulas sociales y legales para responder a esa realidad.

Pero al margen de esa discusión, es posible que los valores de la transparencia tengan una contribución al futuro más inmediato de los sindicatos. Para explicarla recurriremos de nuevo a esa cualidad de la transparencia a la que alude José Antonio Aguilar Rivera: La capacidad de fortalecer a las instituciones a través de ganar reconocimiento social, legitimidad y autoridad moral.

En todos los sondeos de opinión, los sindicatos aparecen en los últimos sitios en la escala de reconocimiento público. En febrero de 2007 un sondeo realizado por Consulta Mitofsky, una encuestadora seria, en torno a la confianza de los mexicanos en las instituciones, arrojó que la confianza en los sindicatos, en una escala de 1 a 10, obtiene la calificación de 5.8, apenas por encima de los partidos políticos y los senadores (5.6) y cerca del último grado de la escala que ocupan los diputados (5.4)²⁹. La tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas realizada en 2005, confirma dicha apreciación al colocar a los sindicatos sólo por encima de la policía y de los partidos políticos, los cuales se encuentran en las últimas posiciones de la confianza del público.³⁰

Los orígenes del desprestigio de los sindicatos tienen varias fuentes. Por una parte, es claro que la faceta delictiva del pseudo sindicalismo de protección que trastoca los derechos laborales, sin interferencia de las autoridades, tiene una considerable influencia en el espectro de las empresas medianas y pequeñas, que son la inmensa mayoría. También es posible que cierta ideología empresarial, adversa irreflexivamente a la existencia misma de sindicatos eficaces, cuente con una influencia decisiva en los medios de comunicación y contribuya a su mala imagen. Quizás otro componente negativo derive de las preferencias políticas, a consecuencia de la asociación que se haga de los sindicatos tradicionales con uno u otro partido político. Pero si se toma en cuenta nuestro punto de partida, es decir, que la inmensa mayoría de los adultos que trabajan en México—esos 28 millones de personas— lo hacen bajo el régimen de trabajo asalariado, habría que concluir que los sindicatos, a pesar de su indudable efecto benéfico, son verdaderamente poco atractivos para la masa de los trabajadores. A ello contribuye sin sombra de duda, la percepción de que los sindicatos se encuentran hoy, en su mayoría, al servicio de pequeños grupos de privilegio y burocracias más atentas a sus propios intereses que a la defensa de los derechos de los trabajadores.

Las prácticas democráticas internas, entre ellas las de la transparencia y la genuina rendición de cuentas, auto-generadas –surgidas de la iniciativa de los propios trabajadores– ofrecen seguramente una oportunidad para el sindicalismo que, mirando al futuro, busca recuperar el reconocimiento social y dar nueva fuerza a su papel de defensor de los derechos de los asalariados.

APÉNDICE

El cuadro que se presenta a continuación es una síntesis del abigarrado espectro de instituciones públicas de cuyo desempeño depende la vigencia los derechos individuales y colectivos de los asalariados. La información no es exhaustiva sino indicativa. Se intenta proporcionar un panorama general de los ámbitos en que las nuevas leyes de transparencia, al favorecer la rendición de cuentas, pueden contribuir a expandir la vigencia de los derechos de los trabajadores. En la columna de la derecha se han tomado como referencia fundamental los derechos consagrados en el artículo 123 de la Constitución y en algunos casos, para mayor claridad se hace referencia a la Ley Federal del Trabajo (LFT) y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.	Procurar la negociación y acuerdos entre los trabajadores individuales y sus patrones en casos de litigio.	Condiciones obligatorias del derecho individual del trabajo. Jornada máxima, días de descanso, vacaciones, pagos por tiempo extraordinario, condiciones de contratación e indemnizaciones por despido, ascensos, derechos laborales de la mujer y de los menores, normas para los trabajos especiales, respeto de reglamentos de seguridad e higiene, indemnizaciones por accidentes de trabajo, pago de cuotas a la seguridad social y para la vivienda, cumplimiento patronal de los salarios mínimos y del reparto de utilidades, obligaciones de los trabajadores y patrones, etcétera (Apartado A del Art. 123).
Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.		
Juntas Federales y Locales de Conciliación.		
	En ausencia de acuerdos dirimir por la vía de laudos los conflictos individuales de trabajo.	
	Dirimir los litigios entre trabajadores y sindicatos o sindicatos y federaciones y confederaciones.	Justicia laboral. Las diferencias entre el capital y el trabajo, se sujetaran a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno (Art. 123, A-XX).

INSTITUCIONES U ORGANISMOS

FUNCIONES GENERALES

PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS

Conducir, en caso de conflicto, los procesos para determinar la representatividad mayoritaria de los sindicatos.

Cancelar registros sindicales (los registros sindicales no pueden cancelarse por vía administrativa)

Registro de sindicatos en la jurisdicción local.

Determinar la licitud (existencia) de las huelgas y los paros patronales.

Dictar laudos arbitrales cuando se le solicite intervenir para solucionar las huelgas.

Hacer respetar el derecho de huelga.

Son depositarios de copias de los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo.

Atender las solicitudes de modificación a los contratos colectivos de trabajo.

Derecho de asociación. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera (Art. 123, A-XVI).

Derecho de huelga. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros (Art. 123, A-XVII a XIX).

Derecho a la contratación colectiva. El patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá la obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo (LFT-387).

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Gobernadores de los estados. Departamentos de Trabajo en las entidades federativas. Secretaría del Trabajo. Inspección del Trabajo.	Dictaminar sobre la termina- ción de los contratos colectivos.	Derecho a la contratación colectiva. Pueden solicitar la celebración de un contra- to-ley los sindicatos que re- presenten las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados, por lo menos, de una rama de la industria en una o varias Entidades Fe- derativas, en una o más zo- nas económicas, que abarque una o más de dichas Entida- des o en todo el territorio na- cional (LFT- 406).
	Atender las solicitudes y con- vocar las convenciones para la negociación, firma y pro- mulgación de contratos-ley para ramas industriales. Convocar y conducir las con- venciones que cada 6 años eligen a los representantes de trabajadores y patrones ante las Juntas de Conci- liación y Arbitraje, ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la del Re- parto de Utilidades. Verificar los padrones que presenten las asociaciones de patrones y trabajadores para partici- par en las convenciones. De- signar a los representantes en caso de no comparecer los electores. Realizar funciones equivalentes para la desig- nación de representantes de los trabajadores y patrones ante otros órganos triparti- tas (INFONAVIT, IMSS).	Derecho de asociación. Tan- to los obreros como los em- presarios tendrán derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asocia- ciones profesionales, etcétra (Art. 123 A-XVI).

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
<p>Secretaría del Trabajo. Dirección del Registro de Asociaciones.</p>	<p>Llevar el registro de sindicatos de la jurisdicción federal, de sus miembros y directivas y emitir constancias (toma de nota) que equivalen al reconocimiento de personalidad legal.</p> <p>Recibir en depósito los documentos de registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones, cambios de directiva y estatutos sindicales.</p> <p>Solicitar informes a los sindicatos sobre su desempeño.</p>	<p>Representación ante organismos tripartitos.</p> <p>Derecho de asociación. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera (Art. 123 A-XVI).</p>
<p>Secretaría del Trabajo. Inspección Federal del Trabajo.</p>	<p>Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo.</p> <p>Hacer visitas de inspección a los centros de trabajo. Informar a las autoridades sobre las violaciones a las normas de trabajo que identifique durante las inspecciones.</p> <p>Especial énfasis en los derechos y obligaciones de los patrones y trabajadores, el trabajo de mujeres y menores y las condiciones de higiene y seguridad.</p>	<p>Cumplimiento de las normas de trabajo (LFT. Capítulo V).</p>

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
Comisión Consultiva Nacional y Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	Estudiar y proponer medidas preventivas para abatir los ries- gos en los centros de trabajo.	Higiene y seguridad en el trabajo. Los empresarios se- rán responsables de los ac- cidentes de trabajo y de las responsabilidades profesiona- les. El patrón estará obligado a observar los preceptos le- gales sobre seguridad en las instalaciones de su estable- cimiento (Art. 123-XIV y XV).
Secretaría del Trabajo. Procuraduría de la Defensa del Trabajo.	Asesorar y representar a tra- bajadores y sindicatos ante las autoridades en cuestio- nes de aplicación de normas y trabajo. Interponer recur- sos para la defensa de traba- jadores y sindicatos.	Justicia laboral (LFT Cap. III).
Secretaría del Trabajo. Servicio Nacional de Empleo. Consejos Consultivos Nacional y Estatales de Capacitación y Adiestramiento.	Estudiar y promover la gene- ración de empleos y la colo- cación de los trabajadores. Promover la capacitación y adiestramiento de los traba- jadores y registrar las constan- cias de habilidades laborales.	Derecho al trabajo. Toda per- sona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil (Art. 123). Derecho a la capacitación y adiestramiento para el traba- jo. Todas las empresas (...) es- tán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacita- ción o adiestramiento para el trabajo (Art. 123 A-XIII).

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
<p>Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM).</p> <p>Comisiones consultivas de la CNSM.</p>	<p>Fijar anualmente los salarios mínimos generales y profesionales.</p> <p>Realizar estudios e investigaciones y emitir un informe con las consideraciones que considere pertinentes sobre la materia.</p>	<p>Salarios mínimos. Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos (...) Los salarios mínimos se fijarán por una comisión integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables (Art. 123 A-VI).</p>
<p>Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.</p>	<p>Realizar investigaciones y estudios para determinar y revisar cada diez años el porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.</p>	<p>Derecho a la participación en las utilidades de las empresas. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas. Una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno fijará el porcentaje que deba repartirse entre los trabajadores (Art. 123- IX).</p>

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	<p>Recibir las observaciones u objeciones de los trabajadores sobre el reparto de utilidades.</p> <p>Emitir resoluciones definitivas inapelables sobre el reparto de utilidades.</p>	<p>Derecho a la participación en las utilidades de las empresas. Para determinar el monto de las utilidades. Se tomará la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes (Art. 123-A-IX) (LFT-121).</p>
Instituto Mexicano del Seguro Social.	<p>Operar los servicios de salud para los trabajadores y administrar los seguros de invalidez, vejez, vida, cesantía, enfermedades, etc.</p>	<p>Seguridad social. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores y sus familias (Art. 123- A-XXIX).</p>
Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).	<p>Administrar el fondo para adquisición de vivienda por los trabajadores.</p>	<p>Derecho a la vivienda. Toda empresa (...) estará obligada (...) a proporcionar a los</p>

INSTITUCIONES U ORGANISMOS

FUNCIONES GENERALES

PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS

trabajadores viviendas cómodas e higiénicas(...) Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda (...) 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 (...) Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones (Art. 123-A-XII).

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Conocer de los conflictos individuales entre los trabajadores y los titulares de las dependencias federales.

Registrar las condiciones generales de trabajo de las dependencias, los reglamentos de escalafón de las comisiones mixtas.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado (...) cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
	<p>Conocer de los conflictos colectivos o sindicales, procurar el avenimiento y en caso de no lograrse, resolver en calidad de árbitro y dictar laudos.</p> <p>Registrar los Estatutos de los sindicatos.</p> <p>Determinar al sindicato mayoritario en cada dependencia y otorgarle el registro.</p> <p>Dirimir conflictos entre sindicatos y realizar recuentos para determinar la mayoría sindical.</p> <p>Resolver en definitiva las objeciones de los sindicatos a las condiciones generales de trabajo.</p> <p>Resolver sobre la legalidad o la existencia de las huelgas.</p>	<p>dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala (LFTSE Art. 18).</p> <p>Regula los derechos del trabajo en las relaciones entre los poderes de la Unión y sus trabajadores.</p> <p>Derechos individuales</p> <p>Derecho de asociación</p> <p>Derecho de huelga</p>
Titulares de las dependencias del Gobierno Federal.	Fijar las condiciones generales de trabajo.	Condiciones de trabajo.

INSTITUCIONES U ORGANISMOS	FUNCIONES GENERALES	PRINCIPALES DERECHOS INVOLUCRADOS
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Autorizar las condiciones ge- nerales de trabajo.	Condiciones de trabajo.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	Administrar los seguros y prestación de servicios médi- cos de los trabajadores al ser- vicio del Estado.	Seguridad Social. Seguros de accidentes, enfermedades, ma- ternidad, jubilación, invali- dez, vejez y muerte (Art. 123 B-XI).
	Administración del Fondo para la Vivienda de los Traba- jadores del Estado.	Derecho a la vivienda. Se proporcionarán a los traba- jadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta. Además el estado establecerá un fondo nacional de vivien- da que permita otorgar cré- dito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e hi- giénicas (Art. 123 B-XI-f).

Transparencia y derechos laborales

NOTAS

- 1 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el Cuarto Trimestre de 2006. Comunicado N° 023/07. 15 de febrero de 2007. Pág. 4.
- 2 La ENOE toma en cuenta solamente a los mayores de 14 años que se encuentran en condiciones de trabajar.
- 3 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Censos Económicos 2004*. Resultados Generales. México. Julio de 2005.
- 4 Cosmópolis, Mario Pasco. "Contratos de trabajo, economía informal y empresas de mano de obra". En: Patricia Kurczyn (Coord.) *Decimocuarto encuentro iberoamericano de Derecho del Trabajo*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica N° 285. México 2006. Págs. 67-85.
- 5 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el Cuarto Trimestre de 2006. Pág. 5.
- 6 En la ya larga historia del derecho laboral se presentan entrelazadas diferentes interpretaciones ideológicas que dieron lugar a movimientos políticos y doctrinarios de diversos signos, casi siempre enfrentados entre sí. No es posible examinarlos en este texto. Basta con señalar que el anarquismo, el socialismo, el comunismo el sindicalismo y la doctrina social de la iglesia católica han incidido de una manera u otra a la conformación del derecho moderno del trabajo. (Véase por ejemplo: Alfonso López Aparicio. *Historia del Movimiento Obrero*. México. Editorial Jus. México. 1958). La interpretación sobre la función política que desempeñan las leyes laborales en el sistema social y sus consecuencias históricas es también objeto de un debate ideológico y académico permanente que no podemos abordar en este breve texto. Al respecto puede consultarse: Bensusan, Graciela. *El modelo mexicano de regulación laboral*. Plaza y Valdés-UAM-Flacso-FES. México. Enero de 2000. Págs. 27-35.
- 7 Las normas internacionales del trabajo pueden consultarse en:
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/index.htm>
En la misma fuente están accesibles los convenios suscritos por el Estado mexicano.
- 8 Para una perspectiva histórica de las luchas de reivindicación de los trabajadores asalariados y la forma en que éstas influyeron en los contenidos de la nueva Constitución puede consultarse:

Basurto, Jorge. *El proletariado industrial en México*.(1850-1930). México. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. 1975.

- 9 Bensusan, Graciela. *Op.cit.* Págs. 86-88.
- 10 Bensusan, Graciela. *Op.cit.* Capítulo IV. Págs. 247-305.
- 11 *Ibídem.* Pág. 247.
- 12 *Ibídem.*
- 13 De Buen Unna, Carlos. "Nuestras juntas de conciliación y arbitraje (1993)". En De Buen, Nestor y Carlos de Buen Unna. *El Trabajo, el derecho y algo más*. México. Editorial Porrúa. 1995. Pág. 115.
- 14 Barba García, Héctor."Libertad y autonomía de las organizaciones sindicales". En: *Décimo Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*. Patricia Kurczyn Villalobos (Coord.) UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2006. Págs.141-154.
- 15 Alcalde Justiniano, Arturo. Transparencia sindical, ya. *La Jornada*. 26 de marzo 2006.
- 16 Debido a que no existen registros plenamente confiables, es difícil obtener datos precisos. La cifra de alrededor de 4 millones de sindicalizados es la más aceptada. Puede consultarse: En De la Garza Toledo, Enrique. "La polémica acerca de la tasa de sindicalización en México". En: *La situación del trabajo en México 2006*. Enrique de la Garza y Carlos Sala (Coords). México. Instituto de Estudios del Trabajo-UAM-Plaza y Valdez Editores. 2006. Págs. 486-496.
- 17 Aguilar Rivera, José Antonio. *Transparencia y democracia. Claves para un concierto*. IFAI. Cuadernos de Transparencia. N° 10. México. 2006. Págs. 28-32.
- 18 Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI. Cuadernos de Transparencia. N° 3. México. Enero de 2005. Pág. 13.
- 19 Los interesados en este tema pueden obtener más información en: Cajiga Calderón, Juan Felipe. *Fundamentos de la responsabilidad social empresarial*. Centro Mexicano para la filantropía A.C. México. 2006. (Disponible en : <http://www.cemefi.org/content/view/632/19/>)

- 20 Al respecto puede consultarse: De Buen Lozano, Néstor. *Organización y funcionamiento de los sindicatos*. México. Editorial Porrúa. 1983. Pág. 17.
- 21 IFAI. Estadísticas a mayo de 2007.
- 22 Las resoluciones a los recursos presentados ante el Pleno del IFAI pueden consultarse por año y dependencia a la que fue solicitada la información en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/anual.php>
- 23 Ver González, Inés (Coord). *Auge y perspectivas de los contratos de protección. ¿Corrupción sindical o mal necesario?* México. Friedrich Ebert Stiftung. 2006.
- 24 Barba García, Héctor. *Op.cit.* Pág. 153.
- 25 Al respecto puede consultarse *La Transparencia y los Sindicatos*. Ponencia presentada por el autor durante la Cuarta Semana Nacional de la Transparencia organizada por el IFAI. Junio de 2007.
- 26 No podemos extender aquí la descripción de los debates jurídicos. Los interesados pueden consultar las resoluciones del Pleno del IFAI en la página de Internet ya citada. Revisten especial interés la resolución del recurso 0448/04 en relación con los documentos del Sindicato de Uniroyal; el recurso 7 /05 relacionado con el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radio y Televisión (STIRT) y una solicitud del expediente de la Federación de Trabajadores de Nayarit resuelto en el recurso 295/06. Con relación a las tomas de nota véanse el recurso 1301/06 relacionado con una toma de nota en el Sindicato de Mineros y la ya referida 0448/04.
- 27 Véanse también las resoluciones 1305/04, 839/06 y 851/06.
- 28 Véase: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Primer Informe de Labores*. Septiembre de 2007. Págs. 61-63.
- 29 Consulta Mitofsky. *Confianza en las instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas*. Febrero de 2007.
- 30 Secretaría de Gobernación(SEGOB). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Principales resultados. México. 2005. Pág.10.

Transparencia y derechos laborales

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, José Antonio. *Transparencia y democracia. Claves para un concierto*. IFAL. Cuadernos de Transparencia. N° 10. México. 2006.
- Alcalde Justiniani, Arturo. Transparencia sindical, ya. *La Jornada*. 26 de marzo 2006.
- Barba García, Héctor. "Libertad y autonomía de las organizaciones sindicales". En : *Décimo Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*. Patricia Kurczyn Villalobos (coord.) UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2006. Págs. 141-154.
- Basurto, Jorge. *El proletariado industrial en México.(1850-1930)*. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. 1975.
- Bensusan, Graciela. *El modelo mexicano de regulación laboral*. Plaza y Valdés-UAM-Flacso-FES. México. Enero de 2000.
- De Buen Unna, Carlos. "Nuestras juntas de conciliación y arbitraje (1993)". En Néstor de Buen Unna, Carlos. *El Trabajo, el derecho y algo más*. México. Editorial Porrúa. 1995.
- De Buen Lozano, Néstor. *Organización y funcionamiento de los sindicatos*. México. Editorial Porrúa. 1983.
- De la Garza Toledo, Enrique. "La polémica acerca de la tasa de sindicalización en México". En: *La situación del trabajo en México 2006*. Enrique de la Garza y Carlos Sala (coords.). México. Instituto de Estudios del Trabajo-UAM-Plaza y Valdéz Editores. 2006. Págs. 486-496.
- Giménez Cacho, Luis Emilio. *La Transparencia y los Sindicatos*. Ponencia presentada por el autor durante la Cuarta Semana Nacional de la Transparencia organizada por el IFAL. Junio de 2007.
- González. Inés (coord.). *Auge y perspectivas de los contratos de protección. ¿Corrupción sindical o mal necesario?* México. Friedrich Ebert Stiftung. 2006.
- López Aparicio, Alfonso. *Historia del Movimiento Obrero*. México. Editorial Jus. México. 1958.
- Pasco Cosmópolis, Mario. "Contratos de trabajo, economía informal y empresas de mano de obra". En: Patricia Kurczyn (coord.) *Decimocuarto encuentro iberoamericano de Derecho del Trabajo*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica N° 285. México 2006.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAL. Cuadernos de Transparencia. N° 3. México. Enero de 2005.
- Fuentes estadísticas.
- Consulta Mitofsky. *Confianza en las instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas*. Febrero de 2007.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Estadísticas a mayo de 2007.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el Cuarto Trimestre de 2006. Comunicado N° 023/07. 15 de febrero de 2007.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Censos Económicos 2004. Resultados Generales*. México. Julio de 2005.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS). *Primer Informe de Labores. Septiembre de 2007*
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Principales resultados*. México. 2005.

Fuentes en Internet

- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Resoluciones del Pleno.
<http://www.ifai.org.mx/resoluciones/anual.php>
- Cajiga Calderón, Juan Felipe. Fundamentos de la responsabilidad social empresarial. Centro Mexicano para la Filantropía A.C. México. 2006. <http://www.cemefi.org/content/view/632/19/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) Normas internacionales del trabajo:
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/index.htm>

Transparencia y derechos laborales,
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015 en los talleres gráficos de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Tiraje: 7, 400 ejemplares
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Av. Insurgentes Sur, No. 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530
Primera Reedición del INAI.
Impreso en México / Printed in Mexico