

Transparencia y
derechos laborales

Capítulo



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 millones¹⁶. 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 esencialmente 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.

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 per-

mite 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 trastoquen 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.

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.

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 poderes¹⁹. 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 administrado-

res. 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 productiva 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

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.

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 prerrequisito 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 organismos 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– 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 deci-

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.

siones? ¿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 rela-

ciones 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 peculia-

res, 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, 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 designa-

ción 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 orga-

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.

nizaciones 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 Transparencia 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.

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 patronos, 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 generen, 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 per-

juicio 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 confi-

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.

dencial 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 sindicatos, 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 LFTAIPG considera confidencial, es decir, información no sujeta a la inspección pública, “la información entregada 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 LFTAIPG 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 LFTAIPG 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...”, las preferencias sexuales, etc.”. Las personas morales, empresas o sindicatos, entendidas como particulares, no poseen datos personales. Sin embargo, pue-

den 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 infor-

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.

mación 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.

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.