

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 parti-

cipación 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

requerido. 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 1,862²¹. En todos los casos el número de solicitudes ha crecido año con año.

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 incon-

formidad que han presentado algunos solicitantes insatisfechos, aportan mucha información sobre problemas de interpretación novedosos que deben resolverse sobre la marcha²². 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 colecti-

vos 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 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.

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 sindica-

les, también es ‘secreto’ y se revisan 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 Barba²⁵.

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 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 trabajador²⁷.

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.

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 disposi-

ciones, 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.

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.