



En contexto

20 marzo 2016

Nº 57

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Transparencia sindical y opinión pública.

José de Jesús González Rodríguez



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública



TRANSPARENCIA SINDICAL Y OPINIÓN PÚBLICA

La rendición de cuentas y la integridad en el manejo de los recursos de los sindicatos, serán requisitos insoslayables en el futuro inmediato de esas organizaciones de trabajadores.

José de Jesús González Rodríguez

Contexto actual

Como elemento inicial para referir algunos datos en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre los sindicatos en nuestro país, es de señalar que sus obligaciones en este rubro se encuentran consignadas tanto en el texto constitucional como en la legislación secundaria.

Junto con los principios generales relativos a la administración del patrimonio sindical y al fortalecimiento de su condición democrática, en la Ley Federal del Trabajo se encuentran diversos postulados que aluden a la obligación de las directivas sindicales de presentar periódicamente cuentas de la administración del patrimonio de los trabajadores.¹

La legislación laboral establece entre otras cosas, la obligación para las organizaciones de trabajadores, de rendir cuentas sobre la administración del patrimonio sindical, las sanciones en caso de incumplimiento, los medios internos para la resolución de controversias, así como las vías por medio de las cuales los trabajadores podrán obtener la información respectiva.

Los artículos 371 fracción XIII y 373 de la Ley Federal del Trabajo señalan las responsabilidades de las directivas de las agrupaciones de trabajadores de incorporar en sus estatutos, mecanismos de rendición de cuentas y obligan entre otras cosas a presentar semestralmente a la asamblea cuenta detallada de la administración del patrimonio sindical, incluyendo la situación de los ingresos por cuotas sindicales, así como su destino.

Así mismo, dichos artículos consignan la potestad de que cualquier trabajador solicite información a su directiva sindical sobre la administración del patrimonio de su organización y que en caso de eventuales irregularidades, los trabajadores puedan acudir a los procedimientos que deberán consignarse en los propios estatutos.

¹ Las disposiciones sobre el tema contenidas en la Ley Federal del Trabajo fueron parte de las recientes reformas a dicha normatividad y fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

En coincidencia con las normas contenidas en la legislación laboral en la materia, existen otros preceptos que regulan vertientes complementarias del mismo tema, como los mandatos derivados de las reformas al artículo 6 de la Constitución General, los cuales se incorporan a la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en donde las organizaciones sindicales asumen la obligación de dar a conocer los datos sobre recepción y ejercicio de fondos públicos.²

De conformidad con las disposiciones de la ley anotada, los sindicatos estarán obligados a poner a disposición del público y mantener actualizados los datos relativos a las condiciones generales de trabajo, los contratos que regulen las relaciones laborales de su personal, así como los recursos económicos de naturaleza pública, ya sean en especie o donativos que les sean entregados y que estos ejerzan.

Junto con lo anterior, la normatividad en cita señala que las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deberán poner a disposición del público los documentos del registro de los sindicatos, las tomas de nota de estos, sus estatutos, el padrón de socios, las actas de asamblea, los reglamentos interiores de trabajo, los contratos colectivos, tabuladores, convenios y las condiciones generales de trabajo, así como los expedientes de los registros sindicales y los contratos colectivos de trabajo.

La ley en cita menciona además la obligación de aquellos sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos de mantener actualizada y accesible, de forma impresa y en internet la información sobre contratos y convenios con las autoridades, el directorio de sus comités ejecutivos, su padrón de socios, así como los informes detallados del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan.

La ley menciona también que se podrán imponer a los sindicatos diversas medidas de apremio en caso de incumplimiento, siendo éstas una amonestación pública o una multa que fluctúa entre 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo.

Los sindicatos ante el reto de la rendición de cuentas y la transparencia

Instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han efectuado diversas reflexiones en torno a las condiciones actuales del movimiento sindical a nivel mundial y

² La reforma al artículo 6 del texto constitucional referente a las obligaciones de los sindicatos en materia de transparencia, fue promulgada en febrero de 2014, mientras que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

han destacado que la existencia de sindicatos genuinos, funcionando eficazmente conforme a sus fines legales y en un marco institucional que los favorezca, son uno de los factores que más contribuyen a reducir las tendencias a la concentración de la riqueza social que se producen durante las crisis económicas.³

Sin embargo, atendiendo a la opinión de los estudiosos del tema, en México el movimiento sindical se ha sumergido en un prolongado estado de postración, en donde los sindicatos --como conjunto representativo de los intereses y las aspiraciones de los asalariados--han resultado incapaces de adaptarse a las mutaciones tecnológicas, económicas y políticas de la nación y en el cual la inmensa mayoría de sus dirigentes han renunciado a defender los intereses generales de los asalariados.⁴

Igualmente, se ha señalado que con motivo de la discusión de la reforma laboral de 2012, se generaron grandes expectativas en torno a las posibilidades de instaurar mecanismos que garantizaran una genuina transparencia y un real acceso a la información en el ámbito sindical, sin embargo --de acuerdo al análisis sobre el tema inserto en el texto denominado *La transparencia sindical una larga marcha*-- fracasaron las iniciativas que buscaban introducir en la legislación laboral derechos precisos de acceso a la información sindical, ya que las propuestas que se discutieron al respecto no se orientaban propiamente a la transparencia --es decir, al acceso del público a la información financiera de los sindicatos-- sino tan solo a proteger el derecho a la información de los propios trabajadores afiliados. Según el texto en referencia, una coalición de intereses empresariales, de facciones conservadoras de partidos políticos y de burocracias sindicales --pertrechados tras la argumentación de salvaguardar la autonomía sindical-- se opusieron en el Congreso de la Unión a introducir en los sindicatos genuinos principios de transparencia, pese a que estos ya habían sido reconocidos por la ley de la materia como una necesidad pública.⁵

Diversas voces se han expresado respecto a la necesidad de diseñar herramientas legales que permitan fortalecer el proceso de rendición de cuentas de todas aquellas instancias que --como los sindicatos--pueden llegar a recibir recursos públicos bajo cualquier modalidad.

³ Organización Internacional del Trabajo. “Informe Mundial sobre Salarios 2012/13 Los salarios y el crecimiento equitativo”, OIT, Ginebra. 2012.

⁴ Luis Emilio Giménez Cacho, “La transparencia sindical una larga marcha”, Fundación Friedrich Ebert, México, 2013.

⁵ *Idem*.

Dentro de la corriente de especialistas que han examinado el tema de la transparencia y el acceso a la información, Jacqueline Peschard --quien fuera titular del entonces denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)-- ha señalado, que a lo largo de la última década y en un contexto de debate público permeado por escándalos de enriquecimiento inexplicable de líderes sindicales, ha venido creciendo la exigencia social de transparentar los recursos que reciben los sindicatos, que en algunos casos alcanzan cifras millonarias. En ese sentido --quien también fuera consejera electoral-- ha sostenido que es preciso conocer datos sobre las transferencias que la SEP, Pemex o CFE entregan a sus respectivos sindicatos en el marco de los contratos colectivos existentes porque en tales recursos se involucran dineros públicos.⁶

Al respecto, se ha cuestionado ¿a quién y en qué circunstancias deben rendir cuentas los sindicatos y sus dirigentes?, ¿puede la sociedad exigirles responsabilidades?, ¿es posible establecer mecanismos que permitan que los trabajadores, hagan cumplir dichos derechos cuando éstos se violan en su propia organización?

Sobre el particular, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ha señalado que tales interrogantes 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, además de que dichas interrogantes han estado presentes en el movimiento sindical mexicano desde hace décadas sin encontrar una salida aceptable.⁷

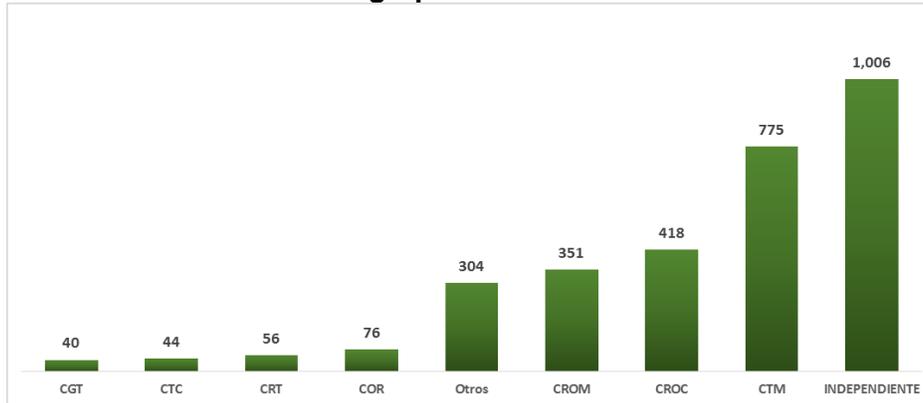
Algunos datos de opinión pública

Los datos de la Gráfica 1 permiten identificar el número de agrupaciones sindicales pertenecientes a las diferentes centrales obreras de nuestro país. En una perspectiva meramente numérica, se aprecia que las centrales obreras que en décadas anteriores concentraban la mayor membresía de sindicatos a nivel nacional --CTM, CROC y CROM-- presentan actualmente un significativo declive frente a los sindicatos independientes.

⁶ Jacqueline Peschard, “Avanza la transparencia sindical”, en *El Universal*, 7 de julio de 2014.

⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “Transparencia y Derechos Laborales”, IFAI, México, 2015.

Gráfica 1
Membresía de las agrupaciones sindicales en México

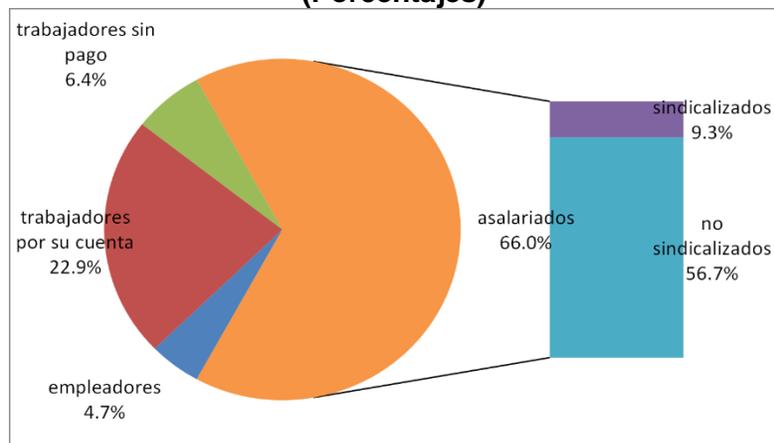


Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Consulta de agrupaciones sindicales”, ver: <http://registrodeasociaciones.stps.gob.mx> (Consulta 9 de marzo de 2016).

La siguiente ilustración muestra algunos de los porcentajes relativos a las modalidades de contratación de los trabajadores de este país. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), derivados de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012*, la población ocupada por posición en el trabajo y situación de sindicalización en nuestro país tiene tres modalidades principales: a) la de trabajadores por su cuenta; b) la de trabajadores sin pago; y c) la de asalariados.

Entre los diversos resultados derivados de la encuesta en referencia, se tiene que sólo un 9.3% de los trabajadores de nuestro país se encuentran sindicalizados, mientras que un 56.7% de quienes realizan un trabajo personal subordinado en México no se encuentran laborando bajo esa modalidad gremial. Lo anterior, se aprecia en la Gráfica 2.

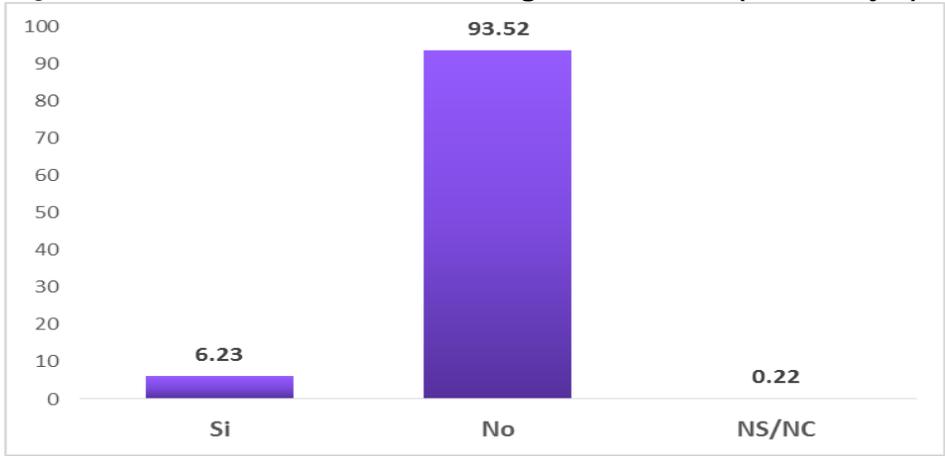
Gráfica 2
Población ocupada por posición en el trabajo y situación de sindicalización (Porcentajes)



Fuente, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, INEGI, 2012.

Directamente relacionadas con lo anterior, son las cifras obtenidas por la Secretaría de Gobernación, en la *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, (ENCUP) levantada en 2012. Al respecto, los datos visibles en la Gráfica 3 permiten identificar los reducidos porcentajes de trabajadores que manifestaron ser o haber sido miembros de una agrupación sindical en México.

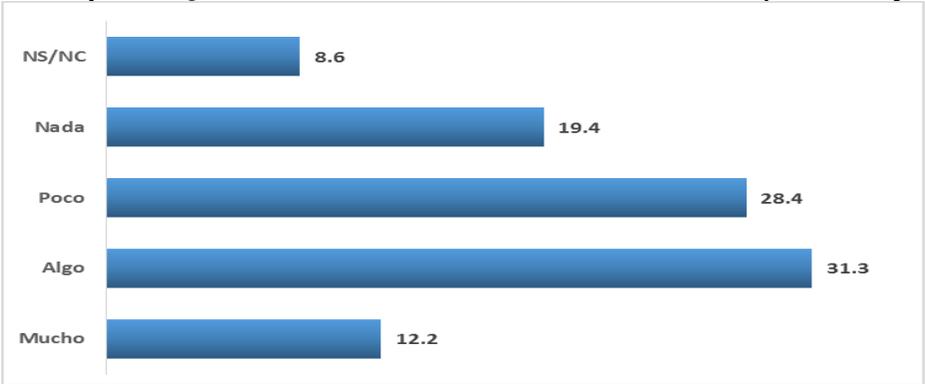
Gráfica 3
¿Usted, es o ha sido miembro de algún sindicato? (Porcentajes)



Fuente: Secretaría de Gobernación, “Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, ENCUP, México, 2012.

Si aunado a lo anterior, se tiene que amplias franjas de la población consideran como poco o nada necesarios a los sindicatos, se puede comprender parte de una problemática en donde las agrupaciones de trabajadores son consideradas como superfluas y al mismo tiempo son identificadas con algunas de las características menos positivas del ámbito laboral nacional. Lo anterior, se advierte al examinar los datos de la Gráfica 4.

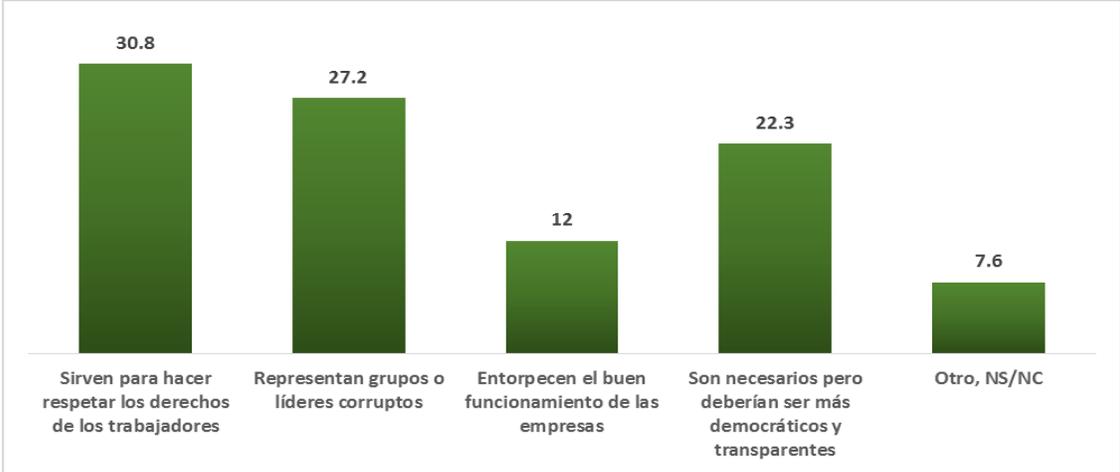
Gráfica 4
En su opinión ¿Qué tan necesarios son los sindicatos? (Porcentajes)



Fuente: Ciro Murayama, Rosa Gómez, “El mercado de trabajo en México, la opinión social sobre la precariedad laboral”, Encuesta Nacional de Economía y Empleo, serie *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, UNAM, 2015.

Estrechamente relacionado con lo anterior, son los datos insertos en la Gráfica 5 que muestran los puntos de vista de los ciudadanos consultados en un ejercicio de opinión pública coordinado por la Universidad Nacional Autónoma de México y que entre otras cosas arroja una perspectiva poco favorable a la función sindical de nuestro país en la medida en que consigna datos que indican que al menos cuatro de cada diez ciudadanos identifican a dichas agrupaciones laborales como instancias que entorpecen el funcionamiento de las empresas o que representan a grupos o líderes corruptos.

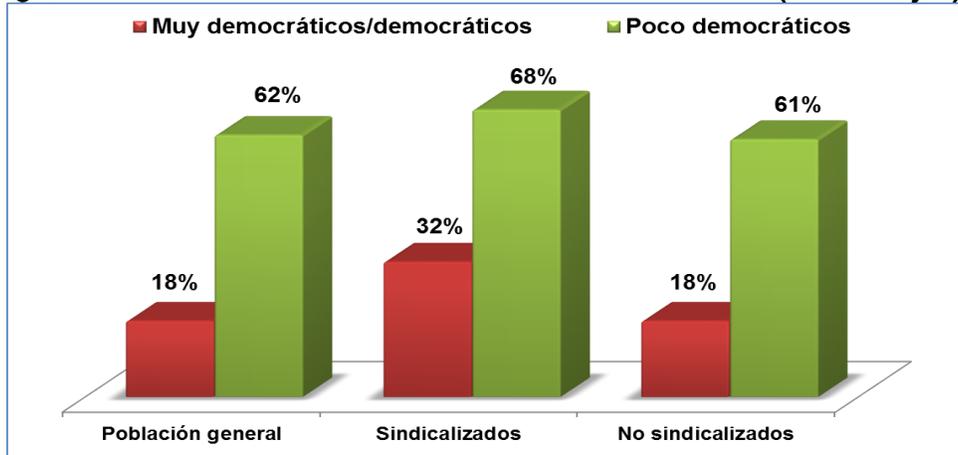
Gráfica 5
En su opinión, los sindicatos...
(Porcentajes)



Fuente: Ciro Murayama, Rosa Gómez, “El mercado de trabajo en México, la opinión social sobre la precariedad laboral”, Encuesta Nacional de Economía y Empleo, serie *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, UNAM, 2015.

Entre los estudios de opinión levantados en distintas fechas a nivel nacional en torno al tema sindical con motivo del proceso de discusión pública y debate de la reforma laboral aprobada en 2012, se encuentra uno divulgado por la empresa *Parametría* que se enfoca a obtener los puntos de vista de los ciudadanos de este país acerca de la vida interna de las agrupaciones de trabajadores. Como se advierte en la Gráfica 6, existe una coincidencia significativa de percepciones entre quienes juzgan como “poco democráticos” a los sindicatos en México, ya que entre los propios empleados sindicalizados, la población en general y los trabajadores no adscritos a una organización sindical, prevalece la idea –en al menos 6 de cada 10 personas-- que los sindicatos son instancias que en su organización interna son valoradas como poco democráticas.

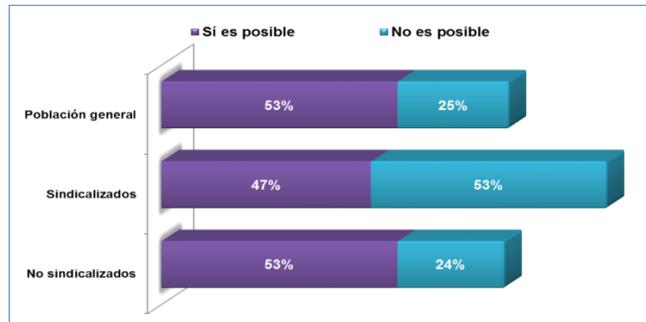
Gráfica 6
¿Qué tan democráticos son los sindicatos en México? (Porcentajes)



Fuente: *Parametría*, “Reforma laboral 2012” septiembre de 2012, disponible en www.parametria.com.mx (fecha de consulta: octubre de 2012).

Como parte del mismo ejercicio de consulta, la señalada empresa *Parametría* obtuvo otros resultados relativos a la vida interna y a los procesos de renovación de las directivas sindicales que reproducen un punto de vista similar a la opinión ciudadana plasmada en la gráfica anterior. En la Gráfica 7 se incluyen los resultados que reflejan los puntos de vista de la población en general y de los empleados tanto sindicalizados como no sindicalizados, respecto a la posibilidad de que en nuestro país se elija al sindicato que mejor represente los intereses de los trabajadores. Al respecto, es ilustrativo que sean los propios empleados pertenecientes a un gremio quienes juzguen como menor la posibilidad de elegir libremente al sindicato del cual formen parte.

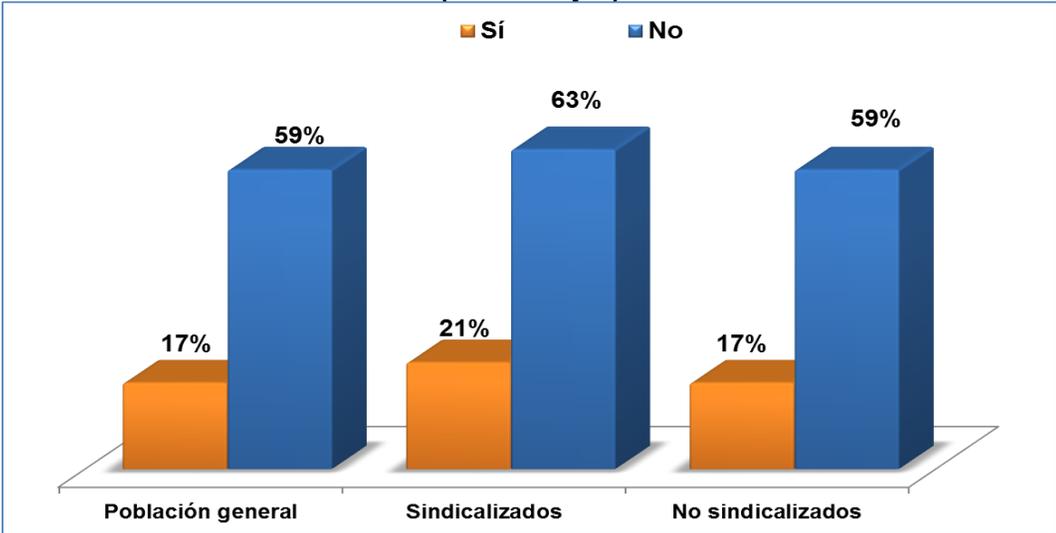
Gráfica 7
¿Usted cree que en México es posible elegir al sindicato que mejor represente al trabajador? (Porcentajes)



Sumando NS/NC suma 100%. Fuente: *Parametría*, “Reforma laboral 2012” septiembre de 2012, disponible en www.parametria.com.mx (fecha de consulta: octubre de 2012).

Es percepción generalizada que existen omisiones en el proceso de rendición de cuentas de los recursos manejados por los sindicatos en nuestro país. La Gráfica 8 muestra la coincidencia de los puntos de vista de ciudadanos –tanto sindicalizados como no sindicalizados—sobre la opacidad generalizada en el manejo de los recursos de los gremios en nuestro país, en donde sólo un porcentaje cercano al 20% piensa que existe un adecuado manejo de los recursos sindicales obtenidos de las cuotas de los trabajadores.

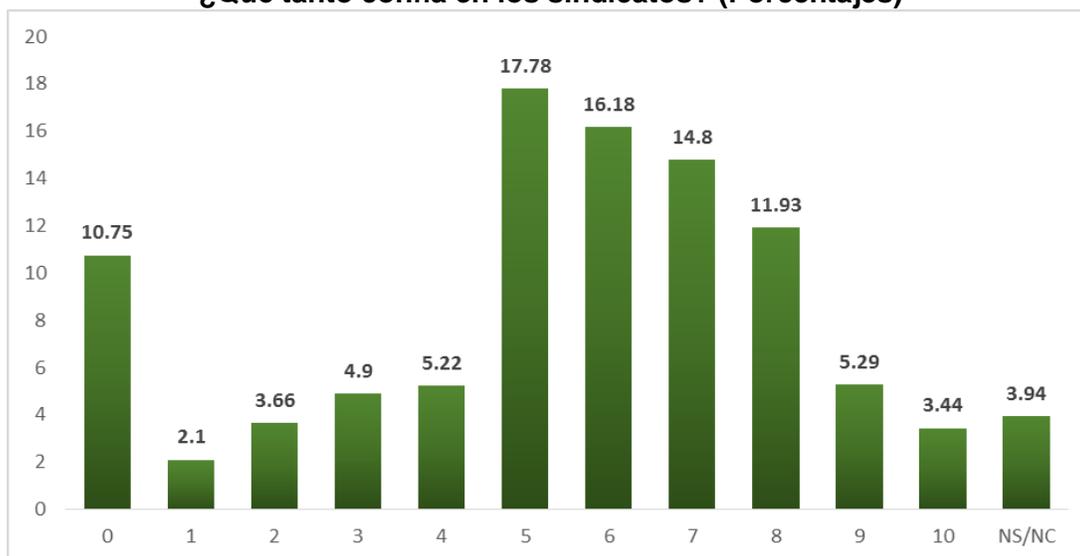
Gráfica 8
Por lo que usted sabe ¿los sindicatos rinden cuentas de las cuotas que reciben de los trabajadores?
(Porcentajes)



Sumando NS/NC suma 100%. Fuente: *Parametría*, “Reforma laboral 2012” septiembre de 2012, disponible en www.parametria.com.mx (fecha de consulta: octubre de 2012).

De acuerdo con los datos dados a conocer por la Secretaría de Gobernación en la *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, se sabe que en general existe una valoración poco positiva en torno a las organizaciones gremiales y derivado de la misma, se ha generado un ambiente de desconfianza hacia estas. La Gráfica 9 permite identificar los niveles de desconfianza de los ciudadanos respecto a los sindicatos en México.

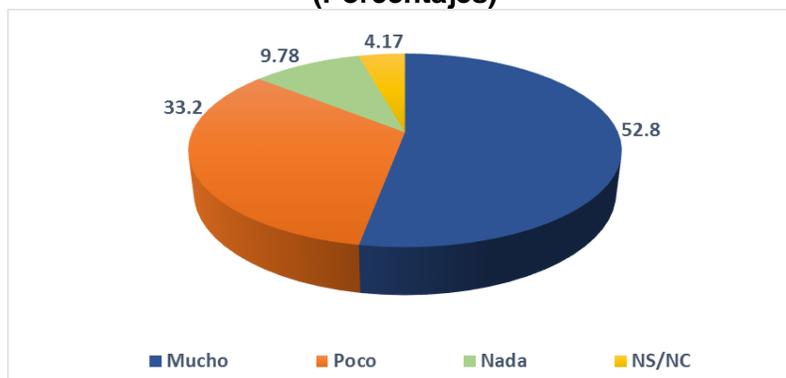
Gráfica 9
En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, dígame
¿Qué tanto confía en los sindicatos? (Porcentajes)



Fuente: Secretaría de Gobernación, “Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, ENCUP, México, 2012.

Pese a la desconfianza que los sindicatos generan y a la percepción negativa de estos por su opacidad y falta de democracia en la renovación de las dirigencias gremiales, los ciudadanos de este país reconocen la importante influencia de los sindicatos en la vida pública nacional. Desde quienes califican como *muy influyentes* a los sindicatos –un 52%-- hasta quienes desestiman como poco o nada influyentes a los mismos, es indudable que la presencia de las organizaciones de trabajadores en México, ha sido y seguirá siendo determinante en diferentes momentos de la historia nacional. Lo anterior se advierte en la Gráfica 10.

Gráfica 10
En su opinión, ¿qué tanto influyen en la vida política de México los sindicatos?
(Porcentajes)

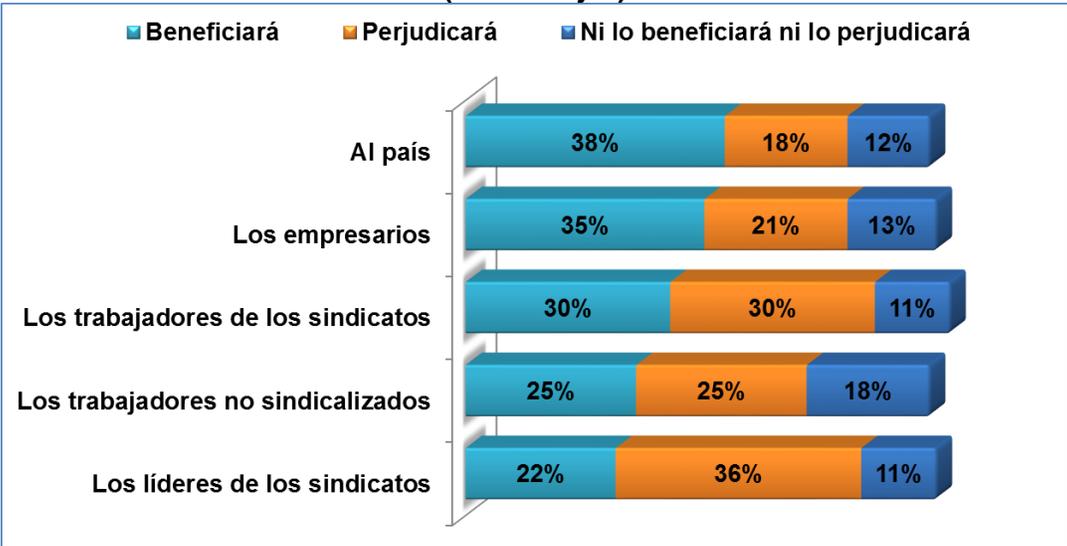


Fuente: Secretaría de Gobernación, “Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, ENCUP, México, 2012.

Como parte del proceso de discusión y análisis de las reformas a la legislación laboral promulgadas a finales de 2012, el tema de la vida sindical en sus diferentes facetas asumió temporalmente un rol protagónico. En las diversas encuestas y estudios de opinión pública levantados en esas fechas, se planteó de manera recurrente la interrogante de cuál debía de ser la dirección y la intensidad de los cambios a efectuarse en la vida sindical de las organizaciones de trabajadores en un marco de reforma integral a la Ley Federal del Trabajo.

Al paso del tiempo, se confirmó que los cambios en materia sindical aprobados en la nueva ley laboral no correspondieron a las grandes expectativas generadas en los trabajadores mexicanos sobre ese tema. Los datos de la Gráfica 11 permiten identificar la percepción que llegó a tenerse en torno a los cambios aludidos y en cuanto a los potenciales beneficiarios de las reformas aludidas.

Gráfica 11
Por lo que usted sabe ¿la reforma laboral beneficiará o perjudicará a...?
(Porcentajes)



Sumando NS/NC suma 100%. Fuente: *Parametría*, “Reforma laboral 2012” septiembre de 2012, disponible en www.parametria.com.mx (fecha de consulta: octubre de 2012).

Otra de las consultas de opinión efectuadas con motivo de la implementación de la reforma laboral, se enfocó a examinar las percepciones de la ciudadanía en torno a la vida interna de las asociaciones sindicales. Al respecto, es posible identificar la apreciación casi unánime de que los sindicatos deben de rendir cuentas de las prestaciones incluidas en sus contratos colectivos, así como de la exigencia en transparentar los recursos manejados por

sus dirigencias nacionales y de establecer la elección de sus directivas mediante el voto libre, directo y secreto. Los datos sobre el particular, se ilustran en la Gráfica 12.

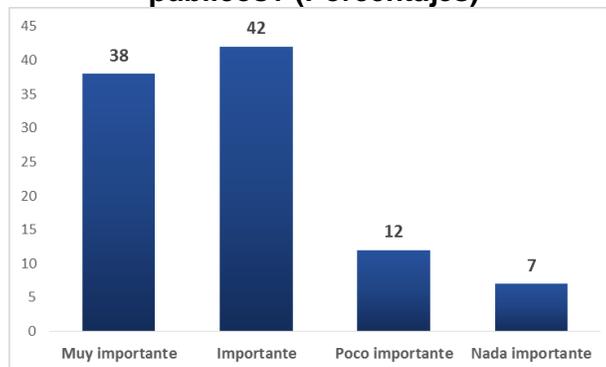
Gráfica 12
¿Qué tan de acuerdo estaría usted con que...?
(Porcentajes)



Fuente: BGC, Beltrán, Juárez y Asociados, “Acontecer nacional y opinión pública”, edición semanal.

En 2015, con motivo de la expedición de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que entre otras cosas se enfocó a la ampliación y armonización de las normas sobre acceso a la información pública federal, de los estados y del Distrito Federal, se levantaron nuevas encuestas sobre el tema de la accesibilidad a la información de los datos sobre recursos públicos recibidos por diversos organismos e instancias, entre ellos los sindicatos. La Gráfica 13 recoge esa información.

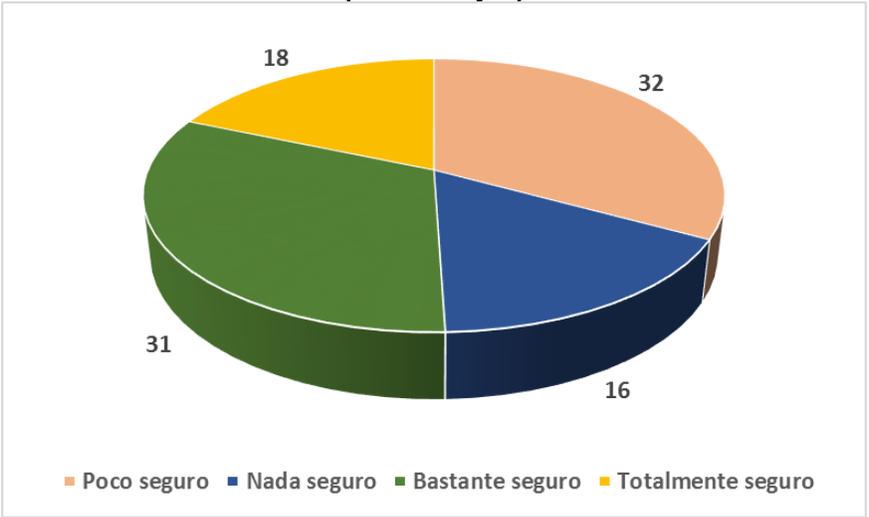
Gráfica 13
¿Qué tan importante es tener acceso a la información de organismos (como sindicatos, partidos, fideicomisos, personas o empresas) que reciban recursos públicos? (Porcentajes)



Fuente: BGC, Beltrán, Juárez y Asociados, “Acontecer nacional y opinión pública”, edición semanal, vol. XV, No. 18, 18 de mayo de 2015.

Sobre el mismo tenor, los datos de la ilustración siguiente consignan los puntos de vista de los ciudadanos que fueron interrogados acerca de la hipótesis de que si con un nuevo escenario legal se garantizaría que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) pueda exigir a los sindicatos – y a otras instancias como órganos autónomos, partidos políticos y fideicomisos-- una mejor rendición de cuentas. La información respectiva se incluye en la Gráfica 14.

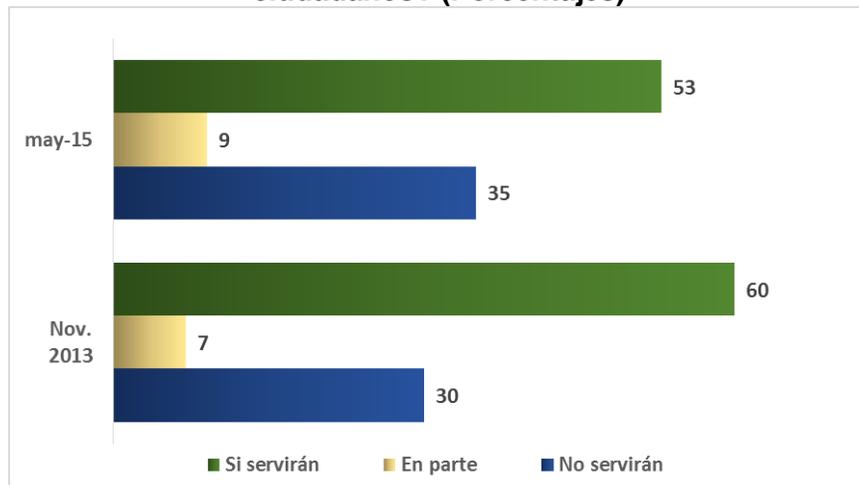
Gráfica 14
¿Qué tan seguro está usted de que el INAI pueda obligar a cualquier órgano (como sindicatos) a proporcionar la información que soliciten los ciudadanos (Porcentajes)



Fuente: BGC, Beltrán, Juárez y Asociados, “Acontecer nacional y opinión pública”, edición semanal, vol. XV, No. 18, 18 de mayo de 2015.

Asumiendo que la nueva Ley de Transparencia se impulsó con el objetivo de que todas las instancias del Gobierno Federal, estatal o municipal, así como los legisladores, jueces y magistrados, partidos políticos y sindicatos informaran de manera transparente sobre sus actividades y con la finalidad de que se optimizara el proceso de rendición de cuentas a los ciudadanos, tal situación generó un escenario de amplias expectativas en torno al tema, escenario que fue objeto de sondeos de opinión pública en diversos momentos. La Gráfica 15 recoge las opiniones ciudadanas sobre el particular en 2013 y 2015 en donde se muestra que el escepticismo al respecto, permea en un más de un tercio de los ciudadanos de este país.

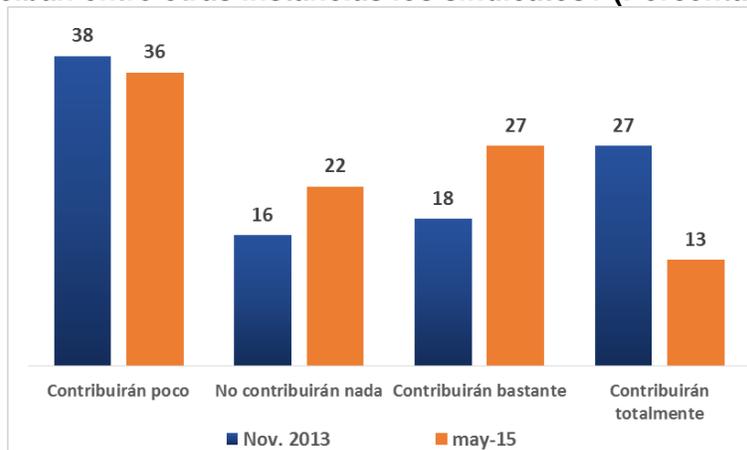
Gráfica 15
¿Las reformas a la Ley de Transparencia servirán o no para que (entre otras instancias los sindicatos) informen mejor y rindan cuentas de verdad a los ciudadanos? (Porcentajes)



Fuente: BGC, Beltrán, Juárez y Asociados, “Acontecer nacional y opinión pública”, edición semanal, vol. XV, No. 18, 18 de mayo de 2015.

La Gráfica 16 muestra los datos relativos a la opinión pública prevaleciente sobre las posibilidades de que el INAI pueda exigir de manera efectiva el cumplimiento de la ley en materia de transparencia a las instancias que como los sindicatos –y las personas físicas, partidos políticos, o empresas-- que lleguen a recibir recursos públicos. Como se aprecia, prevalece una visión poco optimista acerca de tal eventualidad en vista de que las personas consultadas opinan que la intervención del INAI no podrá contribuir a transparentar los recursos públicos que lleguen a ejercer los sindicatos.

Gráfica 16
¿Qué tan seguro está usted de que con las nuevas atribuciones que la ley le otorga, el INAI contribuirá a una mayor transparencia del uso del dinero público, que reciban entre otras instancias los sindicatos? (Porcentajes)



Fuente: BGC, Beltrán, Juárez y Asociados, “Acontecer nacional y opinión pública”, edición semanal, vol. XV, No. 18, 18 de mayo de 2015.

Comentarios finales

La consolidación de los procesos de rendición de cuentas en nuestro país afronta uno de sus mayores retos en el acceso a la información de las organizaciones sindicales.

Frente a los incipientes mecanismos de transparencia que de manera gradual se han tratado de implementar en las organizaciones de trabajadores, han sido evidentes las fuertes resistencias ofrecidas por sus directivas y líderes, situación que denota la magnitud de un fenómeno caracterizado por la opacidad que ha permeado tradicionalmente en los gremios laborales en México.

Los escenarios que se vislumbran en torno al tema de la transparencia de las organizaciones sindicales, estarán determinados en parte por las reformas legislativas que las fuerzas políticas logren consensuar al respecto, pero más bien por las acciones que los propios trabajadores organizados logren implementar en un contexto particularmente difícil para el movimiento sindical independiente como lo es el actual.

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.
Teléfono: 55-5036-0000
Ext. 55237
Correo: cesop@congreso.gob.mx



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.