

# La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas

Alberto Aziz Nassif



Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México





**La transparencia y los sujetos  
no obligados de la rendición  
de cuentas**

*Alberto Aziz Nassif*



# Directorio

## INFODF

Oscar Mauricio Guerra Ford  
Comisionado Ciudadano Presidente

Jorge Bustillos Roqueñí  
Comisionado Ciudadano

Areli Cano Guadiana  
Comisionada Ciudadana

Salvador Guerrero Chiprés  
Comisionado Ciudadano

Agustín Millán Gómez  
Comisionado Ciudadano

María Elena Pérez-Jaén Zermeño  
Comisionada Ciudadana



Instituto de Acceso a la Información  
Pública del Distrito Federal

## Comité Editorial

Jorge Bustillos Roqueñí  
Presidente del Comité Editorial - INFODF

Salvador Guerrero Chiprés  
INFODF

John Mill Ackerman Rose  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

Miguel Carbonell Sánchez  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

Jesús Rodríguez Zepeda  
Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa

Ismael Pérez Castillo  
ismaelperez02@prodigy.net.mx

Ma. Ángeles Hernández Sánchez  
Directora de Capacitación e Investigación



## Alberto Aziz Nassif

Investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) desde 1981. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel III. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana y Posdoctorado en Sociología Política por el Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

Entre sus últimas publicaciones encontramos *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua* (Premio Casa Chata al mejor libro de investigación); coordinador de varios libros como *México al inicio del Siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*; *El Estado Mexicano: Herencias y Cambios*, Tomo I *Globalización, poderes y seguridad nacional*; Tomo II *Economía y política*; Tomo III *Sociedad civil y diversidad*.



# Índice

<b>1</b>	Democracia y transparencia	1
<b>2</b>	Los partidos políticos	11
<b>3</b>	Los sindicatos	27
<b>4</b>	Las Organizaciones de la Sociedad Civil	43
<b>5</b>	Reflexiones finales	51
	Bibliografía	59





## **Democracia y transparencia.**

¿Por qué razón los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones sociales tienen que rendir cuentas y ser transparentes? ¿Es factible que estos sujetos no obligados transformen su régimen interno y desarrollen un papel activo en materia de transparencia y rendición de cuentas? ¿Qué tipo de información necesitan transparentar? Este trabajo tiene como objetivo establecer acercamientos para empezar a responder estas preguntas.

El mundo de la democracia mexicana tiene dos nuevos componentes que poco a poco se han fijado en la agenda pública del país: la transparencia y la rendición de cuentas. Sin duda, se trata de una de las novedades que acompañan a las democracias desde hace algunos años.<sup>1</sup> El presente texto tiene como objeto indagar la situación en la que se encuentran algunos de los sujetos no obligados de la transparencia: partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales.

El supuesto de esta indagación es que los sujetos sociales y políticos son instituciones de interés público dentro de un régimen democrático, es decir, son responsables, rinden cuentas y hacen transparente su funcionamiento.

El dato de entrada es que estos tres sujetos tienen una vinculación particular con la rendición de cuentas, son hasta el día de hoy sólo parcialmente responsables y poco transparentes. Cada uno de estos tres sujetos tiene historias diferentes y presentan distintos obstáculos y resistencias a una mayor transparencia.

<sup>1</sup>Algunos datos de referencia para ubicar esta nueva dimensión son los siguientes: "de 1990 a 2005, cuarenta y ocho naciones -incluido México- se han sumado al pelotón, es decir, el 75% de las leyes de transparencia en el mundo fueron aprobadas de 1990 a la fecha", ver Ricardo Becerra y Alonso Lujambio, "¿Por qué constitucionalizar? en *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, Sergio López-Ayllón (coordinador), UNAM e IFAI, México 2006, pág. 177

Las democracias iniciales, como la nuestra, han estado marcadas por el paradigma de la transición democrática,<sup>2</sup> que simplemente nos indicaba el paso de un tipo de gobierno de tipo autoritario, totalitario o militar, hacia otro de tipo civil y democrático, cuyo signo inaugural o fundador era un proceso electoral pacífico y con legitimidad. El proceso de las alternancias electorales, que fue durante un tiempo un indicador importante del cambio político mexicano, se dio a través de múltiples dificultades y un escalamiento desde los niveles más pequeños de gobierno, los ayuntamientos, hasta la presidencia de la República. Este proceso estuvo acompañado de una transformación del régimen político que tuvo como una de sus rutas más visibles las múltiples reformas electorales que acompañaron el proceso. De procesos electorales controlados por el gobierno y un sistema de partido hegemónico, sin alternancia y sin competencia partidista, se tuvo una evolución hacia un sistema de autoridades ciudadanas y órganos autónomos; lo electoral como una función de estado y un sistema plural de competencia partidista y alternancia garantizada.

A grandes rasgos esta fue la parte más visible y celebrada de la transición democrática que llegó a tener un punto emblemático en las elecciones presidenciales del año 2000, con la llegada a la presidencia de un candidato de la oposición. Esta parte de la historia política ha sido simbólicamente un referente.

Sin embargo, poco duró la celebración, porque a la vuelta de la esquina, muy pronto surgió un cúmulo de dificultades que poco a poco fueron agotando las tesis de lo que se podría llamar la parte automática de la transición (la alternancia no implica automáticamente democracia, y la democracia no implica automáticamente gobernabilidad) y abrieron un escenario de complejidad que tuvo al menos dos componentes: el empantanamiento de las expectativas de cambio y la doble crisis por la que atraviesan las democracias.

<sup>2</sup>Ver la obra que sintetiza de forma inicial lo que hemos denominado el paradigma de la transición democrática: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2 América Latina, Guillermo O'Donnell, Phillipe C. Schmitter, Laurence Whitehead, Paídos, Buenos Aires 1988.

1) Una dinámica de funcionamiento de los actores en un escenario de poder distinto, pero con las mismas reglas del juego institucional del pasado, lo cual dio como resultado un rápido empantanamiento de las expectativas de cambio institucional. México llega a su fase inicial de democracia, con la fórmula más complicada para funcionar: el tránsito de un presidencialismo muy poderoso, que concentraba el poder desde un sistema de partido hegemónico y mayorías de gobierno, hacia una presidencia con gobierno dividido, sin mayoría legislativa y con un sistema plural de tres grandes partidos políticos.

La alternancia  
no implica  
automáticamente  
democracia, y la  
democracia no implica  
automáticamente  
gobernabilidad.

2) Sumado a los anterior, se cruzaron dos tipos de crisis, por una parte, la que tiene cualquier democracia por una suma de promesas incumplidas, como dijo Norberto Bobbio,<sup>3</sup> frente a un sistema global que ha rebasado las capacidades de una gobernabilidad democrática para hacer frente a problemas ordenados de manera nacional, regional y local, frente a dinámicas internacionales de una mundialización económica que rebasa controles y regulaciones. Se pierde el espacio de lo público y cómo señala Alain Touraine, podemos preguntarnos: “¿Cómo podría hablarse aún de ciudadanía y de democracia representativa, cuando los representantes electos miran hacia el mercado mundial y los electores hacia su vida privada?”.<sup>4</sup> Por otra parte, la crisis por la que atraviesa una democracia incipiente, que obedece más a la construcción inicial de las piezas institucionales, a la dinámica de actores que luchan desde miradores estrechos por un poder que se gana en las urnas, pero que unifica a los competidores en perfiles similares, que los hace perder sus diferencias, ideologías y singularidad. Se trata de un aplanamiento por el sometimiento

<sup>3</sup>Ver Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1986.

<sup>4</sup>Ver Touraine, A. *¿Podemos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1996, pág. 13.

a un modelo de competencia mediático, con liderazgos personalizados y perfiles eminentemente pragmáticos.

Cuando se inicia una vida democracia, producto de una alternancia, el paradigma de la transición conduce a pensar en la siguiente fase, es decir, la que se podría entender como la etapa de la consolidación de una democracia, eso que autores como Adam Przeworski, llama que todos los actores se sometan al juego democrático en donde todos los intereses acepten la incertidumbre de la democracia, *the only game in town*.<sup>5</sup> Sin embargo, la dificultad es que no se sabe cuál es la partitura, los tiempos y los ritmos para lograrlo.

Este breve recorrido de ubicación contextual nos puede servir para colocar la discusión de nuestro tema con mayor perspectiva. En primer lugar, la fase del paradigma de transición se ha agotado como horizonte de explicación. En segundo lugar, es necesario encontrar otra perspectiva que nos pueda dar nuevos elementos de otro paradigma, como podría ser el de la calidad de la democracia y su posible consolidación.<sup>6</sup> En tercer lugar, no se puede dar por resuelto el cuidado y el tutelaje sobre los derechos, porque en cualquier momento puede haber regresiones sobre lo que se creía ganado, como un logro democrático o la garantía de un derecho adquirido, incluso, un derecho exigible. En cuarto lugar, la experiencia ha demostrado que los avances y retrocesos de un proceso democrático se dan por etapas, que incluso muchas veces se traducen en generaciones de cambios y de reformas, en diseños institucionales y en cambios cualitativos que incluyen o excluyen a actores de los deberes y derechos a los que otros están obligados.

<sup>5</sup>Ver Przeworski, A. *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995.

<sup>6</sup>Dos autores que han trabajado en esta perspectiva de la calidad de la democracia se pueden consultar en los siguientes libros: O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Buenos Aires 2007 y Morlino, Leonardo, *Democracias y Democratizaciones*, ediciones Cepcom, México 2005

Es en la encrucijada de estos factores que podemos ubicar los temas de la transparencia y la rendición de cuentas, accountability en inglés.<sup>7</sup> Porque no se trata sólo de analizar cómo ha evolucionado este nuevo derecho, el derecho a saber, que la ciudadanía ha adquirido, sino de entender porqué razones hay todavía sujetos que están fuera o sólo están parcialmente obligados a rendir cuentas y ser transparentes.

En una democracia la vida pública la construyen todos los sujetos que participan como actores relevantes. Una vez que se ha superado el paradigma de la transición democrática se ha iniciado la ruta de las reformas para modificar las reglas del juego. En otras palabras, la construcción de una democracia con gobernabilidad tiene como objetivo edificar una arquitectura institucional en donde los actores sean responsables y rindan cuentas.

En una democracia  
la vida pública la  
construyen todos los  
sujetos que participan  
como actores relevantes.

En el texto *Derecho a saber*, se ubican cuatro perspectivas en favor de la transparencia: el ejercicio honesto de poder necesita de una supervisión ciudadana; la participación democrática requiere una ciudadanía informada; el acceso a la información es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro, como desde fuera del Estado; además de promover el bien público, el derecho a saber también ayuda a resolver problemas de ciudadanos y ciudadanas individuales.<sup>8</sup> En cada uno de estos aspectos hay aplicaciones directas sobre cuáles serían los beneficios inmediatos si los sujetos no obligados entraran al espacio de la transparencia.

<sup>7</sup>Las dificultades de traducir conceptos del inglés esta tratado en el texto de Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia n° 3, IFAI, México 2004*

<sup>8</sup>*Derecho a Saber, op. cit. pág 30-33.*

La construcción de una democracia con gobernabilidad tiene como objetivo edificar una arquitectura institucional en donde los actores sean responsables y rindan cuentas.

Pero no está demás establecer las dimensiones de la transparencia y rendición de cuentas, para ubicar de forma precisa el concepto. La rendición de cuentas tiene como objetivo central prevenir y corregir los abusos del poder y su ejercicio unilateral, porque “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. Los tres aspectos en su conjunto—información, justificación y castigo convierten a la rendición de cuentas (...) en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoria, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder”.<sup>9</sup>

Vincular la discusión anterior con el tema de este trabajo, los sujetos no obligados de la transparencia, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones sociales, nos lleva a hacer de nuevo el recorrido de ubicación de nuestro tema: hace unos años, cuando la lucha democrática tenía como ruta la parte electoral, el factor de la transparencia simplemente no era un tema de agenda y preocupación; el tema llegó una vez alcanzado el nivel máximo de alternancia y gobierno dividido, en el sexenio 2000-2006. La siguiente etapa de la democratización en México empieza a tomar en cuenta no sólo procedimientos de lucha por el poder, como tener elecciones limpias y resultados confiables, sino también factores como la calidad de los procesos políticos. Fue durante el primer gobierno de alternancia cuando se concretó el impulso del cambio para aprobar una nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Este inicio se da en el Congreso de la Unión en abril del año 2002.

<sup>9</sup>Andreas Schedler, *op. cit.* pág. 13.

Con este ordenamiento y con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se inicia la historia mexicana sobre la transparencia. Lo que ha seguido a continuación puede ser un buen laboratorio para ver cómo se implementa un nuevo derecho, qué etapas abarca, cuáles son sus avances y tiempos, y cuáles sus principales dificultades; cómo se integran mayores dimensiones, en este caso, la forma de incorporación de los gobiernos estatales y municipales; las reformas sobre la legislación, el pulimiento de los instrumentos de la transparencia y, por supuesto, lo que ha quedado en la opacidad, como son los partidos, sindicatos y organizaciones sociales.

El objetivo de este trabajo será entender y ubicar a cada uno de estos tres sujetos, con historias y posiciones sociales muy distintas y con desempeños y responsabilidades diversas, frente a los procesos de transparencia y rendición de cuentas. De la misma forma, y como un matiz importante, me propongo establecer algunas de las características que pueden darse en la ubicación nacional de estos actores, así como en espacios locales, como los del Distrito Federal.

¿Qué ha impedido que estos actores no sean sujetos obligados de la transparencia? Para explicarnos esta ausencia o resistencia hay que recurrir a su historia para entender las resistencias que todavía mantienen a estos actores dentro de amplias zonas de opacidad. Además de los antecedentes que nos pueden indicar de qué tipo de resistencia se trata, es necesario también entender de qué forma se dan arreglos que han postergado la transparencia en estos tres sujetos. La pregunta es cómo los partidos y los sindicatos, principalmente, supuestamente navegan por aguas más democráticas, pero con modos de operación que pertenecen al viejo régimen, como el caso de los sindicatos, en donde recientemente se ha propuesto una reforma para transparentar la vida interna de las organizaciones gremiales, como veremos más adelante.

¿Qué han hecho los partidos políticos para tener una rendición de cuentas muy limitada? La respuesta tiene que ver con el proceso que los ha llevado a formar una partidocracia (el encierro de las

oligarquías dirigentes que toman sus decisiones en función de sus intereses de corto plazo, que tienen acceso a recursos económicos públicos y acceso a los medios masivos, pero que han perdido el contacto con la ciudadanía). Si sólo se trata de información genérica sobre el financiamiento público, es posible plantear que los partidos, como los actores que dominan el espacio del poder legislativo, han impedido una autorregulación más a fondo para la rendición de cuentas y las consecuentes obligaciones de transparencia.

Ahora con la reforma electoral del 2007, los partidos han prohibido la compra directa de espacios, pero no han ampliado la transparencia y rendición de cuentas para los propios partidos.

Ahora con la reforma electoral del 2007, los partidos, a través de sus fracciones parlamentarias, han decidido cambiar el modelo de acceso a los medios masivos, radio y televisión, han prohibido la compra directa de espacios y han establecido un nuevo formato para la publicidad gubernamental, para impedir la promoción personalizada de los políticos, pero

no han ampliado la transparencia y rendición de cuentas para los propios partidos.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que han alcanzado un cierto protagonismo público y sobre todo, recursos económicos, de origen público o privado y de carácter nacional o extranjero, se les ha empezado a exigir transparencia y rendición de cuentas como requisitos para la adquisición de recursos y de membresías de reconocimiento público.

No se trata sólo de saber en qué fases se encuentra el proceso de incorporación de estos sujetos a la dinámica de la transparencia, o de entender las dificultades y resistencias para su inclusión, también es importante discutir las referencias de lo público y lo privado para ubicar como un retraso democrático la no-incorporación de estos actores, así como las obligaciones y responsabilidades sociales de estos actores frente a sus agremiados, simpatizantes o beneficiarios.



Cuando se empieza a modelar el objeto de trabajo, es importante nombrar inicialmente los fenómenos a los que haremos referencia en el desarrollo de este trabajo. Trataremos a estos sujetos como organizaciones que obedecen a historias, normatividades e inercias singulares. Los grandes obstáculos tienen que ver con estrategias de organización y formas de ejercicio del poder de los sujetos no obligados de la transparencia:

- En el caso de los partidos políticos se trata de un asunto de partidocracia, de cómo este tipo de organizaciones sociales, que se presentan como parte de un sistema democrático, se muestran con un funcionamiento interno poco democrático y transparente. ¿Culturas políticas o leyes de hierro? ¿Oligarquías o necesidades de autonomía de sus elites dirigentes?
- En el caso de los sindicatos, nos enfrentamos a un doble fenómeno, una legislación que ejerce prácticas de opacidad sobre la vida sindical, al grado de esconder lo indefendible, la gran simulación que domina en la mayoría de estas organizaciones del mundo laboral y, por la otra, una pesada tradición de corporativismo, que durante décadas ha funcionado como un claro oponente a la democratización, a la transparencia y a la rendición de cuentas. ¿Corporativismo, diseños institucionales o hábitos autoritarios?
- En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), se trata de un fenómeno compuesto por una deficiente institucionalización y la necesidad de responder, en la mayoría de los casos, a las demandas externas de transparencia de recursos, así como a la inscripción y participación pública de organizaciones que cada vez más se han convertido en actores sociales que desempeñan funciones de contrapeso y propuesta de políticas públicas. ¿Falta de profesionalización, perfiles paternalistas o ejercicios personalizados de autoridad?

A pesar de los avances indudables que ha impulsado la Ley de Transparencia, con todo y su reforma constitucional del Artículo 6° y el propio desempeño del IFAI,<sup>10</sup> se puede afirmar, de acuerdo a un amplio trabajo colectivo de análisis, que todavía existe un largo camino por recorrer, porque esta ley “no ha sido capaz de lograr que el gobierno realmente se transparente, para permitirle a los ciudadanos ver las entrañas de las instituciones y entender las decisiones que toman los servidores públicos, la racionalidad detrás de las mismas, sus costos e impactos”.<sup>11</sup>

Una parte importante de las dificultades que todavía tiene el mundo de la transparencia, relacionados con la Ley y su capacidad de normar esta nueva dimensión de la democracia, tiene que ver directamente con nuestro tema de análisis. Asumimos que en varios sentidos los sujetos no obligados de la transparencia están por debajo o al margen de las exigencias que ya tienen los sujetos que sí están obligados a la transparencia. Se pueden establecer la ruta de los obstáculos que se tienen, lo cual haremos a continuación con cada uno de lo que hemos llamado los sujetos no obligados de la rendición de cuentas.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>En 2007 se hizo una reforma constitucional al Artículo 6° que consistió en adicionar un segundo párrafo con siete fracciones, en donde se establece que toda la información de cualquier nivel de gobierno es pública; que la información sobre la vida privada será protegida; cualquier persona tendrá acceso gratuito a la información mediante mecanismos expeditos; que los sujetos obligados deberán preservar su información y publicar en medios electrónicos disponibles la información completa sobre sus indicadores de gestión y sobre el ejercicio de los recursos públicos. De la misma forma, en esa reforma se establecen plazos para que todas las leyes de transparencia homogenicen su perfil de acuerdo a los criterios anteriores. Decreto del 20 de julio del 2007, publicado en el Diario Oficial.

<sup>11</sup>Ver el libro *Derecho a saber. Balance y Perspectivas Cívicas*, coordinado por Jonathan Fox, Lobby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade, editado por Fundar y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, México 2007, pág. 19.

<sup>12</sup>Los sujetos obligados por la Ley de Transparencia son los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, los órganos de las administraciones públicas federal, estatal y municipal; los órganos constitucionales autónomos federales (IFE, UNAM, Banco de México, etc.) o estatales y los tribunales administrativos.

## Los partidos políticos

El sistema de partidos políticos es una de las piezas más importantes de cualquier democracia representativa. Los partidos son actores centrales en la trama de la lucha por el poder, en la agregación de intereses, en la propuesta de las agendas de políticas públicas y, desde luego, en la formación de los gobiernos. Sin embargo, en las últimas décadas los sistemas de partidos políticos han pasado por una serie de transformaciones importantes, entre las cuales está su relación con un modelo político-electoral que se ha impuesto de forma dominante y que ha transformado a los partidos en maquinarias electorales, con una fuerte presencia mediática.

Esta transformación ha dejado atrás el perfil de lo que durante una parte importante del Siglo XX se conoció como los partidos ideológicos, los partidos estructurados de forma clasista y los partidos que obedecían a una forma de vinculación entre líder y militante, que predominó como estructura de organización de incentivos colectivos. Sin desconocer que también desde las primeras décadas del Siglo pasado, se llegó a conceptualizar la famosa “ley de hierro” de Robert Michels,<sup>13</sup> esa que analizaba de qué forma los partidos se transforman en oligarquías que se reproducen de forma casi automática posiciones de poder, visión que plantea los conflictos que tienen los partidos en su vida democrática interna.

Después de Michels, fue Angelo Panebianco quien planteó los dilemas por los que atraviesan las organizaciones partidistas, como el que se presenta entre los incentivos selectivos, los que manejan los dirigentes para beneficios determinados, y los incentivos colectivos, que son los que le dan identidad ideológica a un partido político. La diferencia en el manejo de los incentivos lleva, por ejemplo, a definir perfiles de partidos más o menos clientelares. Existen diversos modelos sobre teoría de organización

<sup>13</sup>Ver Robert Michels, *Los partidos políticos*, editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1979.

de los partidos, por ejemplo el de Michels, que habla de cómo estas organizaciones se vuelven burocracias que se reproducen frente a actitudes apáticas de los afiliados y, al mismo tiempo, con liderazgos y jefes que tratan de conservar el poder. Por el contrario, en la visión de Pizzorno se habla de los sistemas solidarios y la formación de comunidad de iguales, en donde hay cooperación. Al final de cuentas, lo que indica Panebianco es que entre los dos modelos y autores hay una vinculación porque los sistemas de intereses de los partidos entran en progresiva rutina y los partidos evolucionan de un sistema solidario a otro de intereses. El planteamiento nos interesa como punto de entrada al tema de este trabajo, y la pregunta es saber de qué forma cada una de las estrategias y de los modelos de partido, predominio de intereses colectivos o selectivos, participación más tipo movimiento social o más profesional, amplia o estrecha libertad de maniobra de los líderes frente a los demás integrantes de la organización, llevan a los partidos a enfrentar las nuevas exigencias de las democracias, como la rendición de cuentas y transparencia.<sup>14</sup>

Las nuevas exigencias de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos están muy vinculadas al nuevo modelo de partido profesional electoral, que han adoptado para la lucha por el poder.

Sin duda, las nuevas exigencias de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos están muy vinculadas al nuevo modelo de partido profesional electoral, que han adoptado para la lucha por el poder. Se trata de una versión en donde predominan los liderazgos personalizados, las maquinarias políticas convertidas en estructuras diseñadas para la competencia electoral, con

posiciones marcadamente pragmáticas y una presencia permanente en los medios masivos, radio y televisión. A este modelo se pueden añadir que los partidos han adoptado el esquema

<sup>14</sup>Ver Angelo Panebianco, *Modelos de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, primera parte, pág. 27-83.

norteamericano de campañas electorales altamente mediáticas, que ha predominado en México a partir de la fase de transición democrática y pacto electoral que se inauguró con la reforma a las reglas de competencia política de 1996. En contraposición al modelo europeo, en donde no se permite la compra privada de tiempos en los medios masivos y la autoridad electoral reparte de forma equitativa el uso de los medios durante la fase de la campaña, que es mucho más corta y acotada de lo que existe en nuestro país. Fue a partir de la implementación de este modelo que llegó a México la figura de financiamiento público, como el recurso fundamental, sobre cualquier otro tipo de apoyo, y fue entonces que se inició la historia de fiscalización y las obligaciones de rendir cuentas de los partidos.

Antes de que se entronizara este modelo de financiamiento y gasto en medios en nuestro país, prácticamente no existían en el mundo de los partidos las referencias a la rendición de cuentas y la necesidad de la transparencia. La ecuación se construyó de forma automática: dinero público = rendición de cuentas. No sobra reconocer que este modelo partidista ha opacado los perfiles que antes definían a los partidos, como sus signos de identidad ideológica; sus formas de funcionamiento interno y la mecánica de intercambios entre incentivos colectivos y selectivos. Las maquinarias electorales se han impuesto, con lo cual se ha logrado tener ciertos rasgos de uniformidad entre los partidos, a pesar de que existen diferencias entre ellos e identidades singulares, que provienen de sus historias institucionales, muchas veces desde la percepción ciudadana estas diferencias no se logran captar con nitidez. Así, por ejemplo, el factor partido en plena época de alternancia en el poder, ha dejado de ser un signo distintivo en los gobiernos.

Antes de entrar al análisis de las reglas que regulan la vida de los partidos en materia de transparencia y rendición de cuentas, es importante señalar que este modelo ha producido una incipiente democracia, formas de alternancia en el poder, competencia electoral, como signos positivos, pero también ha generado algunos conflictos importantes, tanto en la vida política, como

en el alejamiento ciudadano de los partidos. ¿Qué tanto el sistema mexicano de partidos políticos ha entrado en una fase de partidocracia?<sup>15</sup> ¿Hasta qué grado se puede considerar que la transparencia y rendición de cuentas son un contrapeso a la partidocracia?

Una forma de entender el problema que se genera entre partidos y ciudadanía es el grave desencanto político, el cual no es un tema exclusivo de México, sino que se ha generalizado: “País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral”.<sup>16</sup> En diversos países el modelo de financiamiento y medios ha conducido a que los partidos entren en situaciones de déficit. Y más grave ha sido que como los fondos públicos no llegan a ser suficientes porque la presencia en medios es altamente costosa, los partidos introduzcan recursos por debajo de la mesa, en término ilegales, para financiar sus campañas.

Esta situación de infra-financiamiento permanente, es uno más de los rasgos del modelo de partido profesional electoral. Los partidos son espacios voluntarios de ciudadanos que se organizan para luchar por el poder, pero al mismo tiempo se les ha reconocido como “entidades de interés público”.<sup>17</sup> En ese sentido, se puede indicar que por “el hecho de participar en comicios y postular a candidatos para los cargos de elección popular, los partidos tienen

<sup>15</sup>El término *partidocracia* pertenece más al ámbito del discurso político y periodístico. En el ámbito académico se habla de estado de partidos. Pero la idea es que se trata de un fenómeno, de una enfermedad de las democracias actuales, se trata de la forma de Estado en donde las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva y la ciudadanía se ve limitada, restringida o marginada de la participación política. Uno de los mecanismos que se ha establecido para contrarrestar esta tendencia son las candidaturas independientes, que se encuentran consagradas en varios tratados internacionales y que muchas veces han tenido que ser defendidas por tribunales internacionales. La partidocracia puede ser una forma similar a la que analizó Michels como “ley de hierro de las oligarquías”.

que estar reglamentados de alguna forma por el derecho público y no solamente por el privado. En realidad, los partidos están a caballo entre el espacio de las organizaciones de la sociedad y el de las instancias estatales y públicas”.<sup>18</sup>

El sistema de partidos políticos en México ha tenido una larga y dificultosa construcción. Cuando el sistema de partido hegemónico era vigente, el único partido que gobernaba y reinaba en el país, era el PRI. Sin embargo, también existían otros partidos, con y sin registro, en la vida pública o en la clandestinidad, cuya única alternativa era ser una oposición marginal, tanto desde la izquierda, como desde las agrupaciones de derecha. En esa época, que va desde fines de la década de los años treinta, cuando el Partido Nacional Revolucionario se convierte en el partido de la Revolución Mexicana, empieza a funcionar la estructura de organización corporativa. Con la transformación del PRI, en 1946, se abre un largo periodo que llega hasta 1976, cuando se empieza a resquebrajar la hegemonía del partido gobernante y se inicia la fase de partido dominante. A finales de los años noventa llegamos a fase actual de un multipartidismo competitivo y plural.

En el sistema de partido hegemónico el dinero fluía de forma directa entre gobierno y partido, como si fuera una misma estructura, con una tesorería compartida. Los primeros pasos que sirven de antecedente para el modelo que hoy domina, es decir, de un millonario financiamiento público a los partidos, se dan a principio de la década de los años sesenta, con una extensión de impuestos. Más adelante, señala Alonso Lujambio, en 1973 hay otro paso para tener franquicias

En el sistema de partido hegemónico el dinero fluía de forma directa entre gobierno y partido, como si fuera una misma estructura.

<sup>16</sup>Daniel Zovatto, “América Latina”, en Manuel Carrillo et al, (coords) *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, IFE 2003, pág. 37.

<sup>17</sup>Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup>Jacqueline Peschard, “Transparencia y partidos políticos”, *Cuadernos de transparencia N° 8*, IFAI, México, 2005, pág. 19.

postales y telegráficas, y se inicia el primer acceso de los partidos a los medios electrónicos. Con la reforma de 1977 se suma a estos apoyos lo que podría denominarse propiamente el financiamiento público directo a los partidos, pero con dos importantes agravantes: se da de forma completamente discrecional y sin ninguna obligación de los partidos para rendir cuentas.<sup>19</sup>

Fue a partir de 1987 cuando se estableció el primer financiamiento público directo con reglas de operación, pero todavía con un precario marco en materia de transparencia y rendición de cuentas. Sólo hay que recordar las elecciones de 1988, un proceso que marca el inicio de una serie de reformas electorales que van a desembocar en el modelo de financiamiento y fiscalización que conocemos en la actualidad. La reforma que creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990, no incluye ningún avance en materia de rendición de cuentas y transparencia. Fue hasta la reforma de 1993, cuando se estableció otros de los eslabones de una cadena que desembocó en el modelo que actual, cuando se legisló que sería “derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas”.<sup>20</sup>

La reforma electoral de 1996 terminó de redondear el modelo de financiamiento a los partidos políticos (los recursos públicos se volvieron predominantes en una proporción de 9 a 1 sobre los recursos de origen privado) y se abrió una fase distinta de fiscalización y rendición de cuentas. Con la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un organismo autónomo, se modificó también la forma de funcionamiento interno y la dinámica de operación de las comisiones, así por ejemplo la comisión encargada de fiscalizar a los partidos se volvió permanente, y con ello se inició otra historia.

<sup>19</sup>Ver Alonso Lujambio, “México”, en el texto de Manuel Carrillo, *op. cit.* pág. 369-373.

<sup>20</sup>Lujambio, *op. cit.* pág. 379.



Los objetivos del modelo de un financiamiento público predominante, junto con otras piezas, como la reducción en los topes de campaña, la subida de los pisos de financiamiento para todos los partidos (reparto mixto de 30% de forma equitativa entre todos los partidos con registro y 70% de forma proporcional al resultado de la elección anterior), con un esquema de acceso a medios también mixto, fueron importantes incentivos para que el sistema de partidos se transformara en un mecanismo competitivo por primera vez en el país.

Durante la primera elección con estas condiciones, se logró generalizar la competencia y fue precisamente en 1997 cuando se inició la época de los gobiernos divididos. En la siguiente elección el modelo generó la primera alternancia presidencial, pero también mostró los primeros focos amarillos sobre los conflictos de violación a las normas en materia de financiamiento. Los casos de **Pemexgate y Amigos de Fox**, expedientes que mostraron que los mecanismos de fiscalización y el espacio de rendición de cuentas, estaban lejanos de una vida transparente y de una rendición de cuentas satisfactoria. Muchos obstáculos tuvo que vencer la autoridad electoral (secreto bancario, secreto fiduciario, secreto fiscal, amparos, resistencia de autoridades bancarias, poca cooperación de autoridades hacendarias),<sup>21</sup> en medio de un largo proceso de batallas legales que ayudó a ganar de forma muy desatada el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para llegar a una fiscalización efectiva.

Otra parte importante en materia de fiscalización fueron los monitoreos de medios que empezó a hacer el IFE en los momentos de campaña electoral. Este tipo de seguimiento se hizo público con lo cual se estableció por primera vez, de una forma más precisa, cómo era el comportamiento de los medios en relación a las campañas electorales. La idea era que la publicidad de este tipo

<sup>21</sup>El Tribunal Electoral estableció en el año 2002 que los secretos, bancario, fiduciario y fiscal eran inaplicables al IFE en el ejercicio de sus facultades de fiscalización. Lo hizo mediante varias resoluciones: recurso de apelación SUP-RAP-054 2001 del 7 de mayo del 2002 y recurso de apelación SUP-RAP-050 2001.

de seguimientos lograra mejorar las condiciones de equidad en la contienda, pero sobre todo, se pretendía transparentar el gasto en medios. Hubo varias experiencias de monitoreos hasta llegar al 2006, momento en el cual se supo que había prácticamente una tercera parte de los spots de la campaña, 281 mil, sobre los que nadie se hacía responsable. Este nuevo expediente irregular abona a la tesis de que la fiscalización en un modelo de compra directa de los partidos a los medios, siempre tendrá huecos importantes.

Otro de los avances en materia de rendición de cuentas llegó también con la Ley General de Medios de Impugnación sobre la que el Tribunal Electoral estableció la figura de los juicios de protección a los derechos políticos de los ciudadanos y militantes de los partidos políticos. Este espacio estableció la protección de derechos de la militancia, lo cual se convirtió en un contrapeso para las directivas de los partidos, para los que controlan las decisiones.

La forma de rendición de cuentas de los partidos se concentró en dar cuenta de sus gastos a la autoridad electoral y establecer lo que hacían con el financiamiento.

La forma de rendición de cuentas de los partidos se concentró en dar cuenta de sus gastos a la autoridad electoral y establecer lo que hacían con el financiamiento. Se inició la vía judicial para defender derechos políticos sobre uso de recursos, candidaturas y estatutos no democráticos de los partidos.<sup>22</sup>

Para la elección intermedia de 2003, uno de los temas que más se publicitó durante las campañas electorales no fueron las propuestas de los partidos, sino los casos de corrupción por motivo de financiamiento irregular en la campaña electoral del año 2000. Los resultados de la fiscalización de estos expedientes establecieron una referencia importante, el funcionamiento de una autoridad autónoma con capacidad de sancionar a los

<sup>22</sup>Ver el capítulo de Jacqueline Peschard, "Los partidos políticos y la demanda de transparencia", en el libro *Derecho a Saber*, 2007, *op. cit.* pág. 109 y ss.

partidos políticos; proceso que desembocó en multas históricas por los casos de Amigos de Fox y Pemexgate, al PAN y al PRI respectivamente.

Se inició así una carrera relativamente perdida para la fiscalización, porque por más que se hiciera de manera eficaz, seguirían habiendo muchas maneras de esquivar la transparencia y darle la vuelta a la fiscalización, huecos en la ley, además de capacidades fiscalizadoras relativamente débiles. Poco a poco se llegaría a plantear la necesidad de modificar el modelo de relación entre medios y partidos y, al mismo tiempo, se volvería una demanda de primer orden la reducción del financiamiento a los partidos políticos; asunto que se logró modificar parcialmente con la reforma electoral del 2007.

El proceso de fiscalización se establece como una cascada de reglas que se inicia con las modificaciones al Artículo 41 de la Constitución, cuando se indica que “La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales (...) y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.<sup>23</sup> El siguiente nivel está en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y establece lo que es el capítulo de las obligaciones de los partidos, Artículo 38, que por supuesto van mucho más lejos que el solo hecho de la fiscalización sobre los recursos de financiamiento. El Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad encargada de vigilar y sancionar a los partidos políticos. Para ello la autoridad electoral tiene una dirección encargada de ello, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y una Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones, de acuerdo al Artículo 49-6 del Cofipe. Con la reforma electoral del 2007, los legisladores sustituyeron a esta comisión, en donde participaban de forma colegiada varios consejeros electorales, por una autoridad técnica y “unipersonal” de fiscalización, lo cual puede debilitar el procedimiento anterior.

<sup>23</sup>Esta reforma se hizo en agosto del 1996.

Entre las reglas que más se han afinado está la que se refiere a los reglamentos, mecanismos y formatos para fiscalizar el gasto de los partidos políticos. Con base a los ordenamientos del mismo Cofipe en sus artículos 49-A y 49-B, se establecen los criterios que deben normar la fiscalización de los partidos políticos.

Por último, se establecen los criterios más específicos. Prácticamente cada año, desde 1996 en adelante, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del IFE han hecho modificaciones a esta reglamentación, en lo que se podría denominar una carrera contra un mundo muy complicado de intereses económicos, políticos y de recovecos jurídicos.<sup>24</sup>

Todo lo cual ha representado un enorme esfuerzo para lograr mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como señala el documento citado en donde se establecen con claridad los siguientes criterios:

“Una de las finalidades del sistema de rendición de cuentas al que se encuentran sujetos los partidos políticos nacionales es, precisamente, que éstos se encuentren alejados de cualquier tipo de compromisos derivados, tal vez, de aportaciones de origen dudoso, desconocido, anónimo, oculto, entre otras similares; y que dada la naturaleza de entidades de interés público que es propia de los partidos políticos, los intereses públicos que le son propios no pueden mezclarse, en el marco del estado de derecho, con intereses respecto de los cuales no se tiene evidencia”.<sup>25</sup>

<sup>24</sup>El 22 de noviembre de 1996 se establece la obligación de los partidos de presentar informes anuales y de campaña; el 7 de diciembre de 1998 se aprobaron los catálogos de cuentas; el 8 de octubre de 1999 se volvió a modificar el reglamento; el 24 de octubre del 2000 de nuevo se modificó, así como el 11 de diciembre del 2002 y así sigue, como puede ver en el Documento de Acuerdo del Consejo General del IFE sobre fiscalización del 10 de noviembre del 2005.

En materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización local de partidos políticos en Distrito Federal, existe el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), y cuenta con su Código Electoral (enero de 1999).

En materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización local de partidos políticos en el DF, existe el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Este ordenamiento establece un capítulo de fiscalización, en donde destacan los artículos 37 y 38. En sintonía con el Cofipe y los lineamientos que ha marcado el IFE, el IEDF ha establecido la obligación a los partidos políticos de hacer informes anuales y de campaña; y algo que hasta antes de la reforma electoral de septiembre del 2007 no existía en la legislación a nivel federal, el D.F. sí regula también las precampañas, por lo tanto establece la obligatoriedad a los partidos de presentar informes de precampaña. De la misma forma, en su Código Electoral establece las sanciones que pueden recibir los partidos.<sup>26</sup> El D.F. tiene en la materia criterios similares al ámbito federal y al mismo tiempo, avances por el mismo rezago del Cofipe que estuvo prácticamente once años sin reformas importantes, como es la regulación de las precampañas.

Algunas leyes estatales han incluido a los partidos políticos como sujetos obligados de transparencia, ya sea de forma parcial o completa: “dieciséis leyes de transparencia los convierten ya en sujetos obligados, otras doce no, abriendo

<sup>25</sup>Ver Documento de Acuerdo del Consejo General del IFE sobre fiscalización del 10 de noviembre del 2005, pág. 7.

<sup>26</sup>Las sanciones se establecen en el Artículo 369 del Código Electoral y pueden ir desde la amonestación pública, la multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo, pasando por la reducción de un 50% de las ministraciones, hasta llegar a la suspensión total de las ministraciones.

la puerta, en siete casos, para interpretaciones propias de los órganos de acceso. Mientras tanto, la Ley Federal permite un intrincado acceso a la información de los partidos políticos gracias a la creativa y empeñosa intervención del Instituto Federal Electoral”.<sup>27</sup>

El tema de la transparencia tuvo en México su momento fundador con la aprobación de la LFTAIPG en abril del 2002. Este ordenamiento establece en su Título Tercero que:

“Además de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, la Ley también obliga al Poder Legislativo Federal, al Poder Judicial de la Federación, a los órganos constitucionales autónomos y a los tribunales administrativos, quienes en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información”.<sup>28</sup>

Sin embargo, el organismo encargado de gobernar la transparencia, el Instituto Federal de Acceso al Información Pública (IFAI), no tuvo autonomía constitucional para regular a todos los poderes, porque se creó como un “órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”. Por ejemplo, los organismos autónomos no están normados por el IFAI, ni los poderes Legislativo y Judicial, por lo tanto, ellos establecen sus propios mecanismos de transparencia. Otra vez, como suele suceder en México, la primera regla fue muy incompleta, a pesar de las enormes ventajas que representó por marcar un

<sup>27</sup>Ricardo Becerra y Alonso Lujambio, *op. cit.* pág. 191.

<sup>28</sup>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

antes y un después en materia de transparencia. Cinco años después en el 2007, se hizo una reforma Constitucional al Artículo 6° y se establecieron criterios generales para avanzar en la transparencia a nivel nacional y local, sobre todo para homogenizar los criterios de todas las leyes de transparencia en el país.<sup>29</sup>

Los partidos políticos tienen todavía demasiados ángulos importantes opacos en materia de transparencia y de rendición de cuentas.

Se ha argumentado que los partidos políticos no tienen que aparecer como sujetos obligados porque ya rinden cuenta a los respectivos organismos electorales, como se ha señalado antes. Sin embargo, los partidos todavía están muy lejos de la transparencia que se ha alcanzado en otros espacios de la vida pública y de las obligaciones que tienen que cumplir hoy en día otros actores; por ejemplo, la calidad y la precisión de la información, la transparencia y el acceso a la información y, por supuesto, la vinculación directa entre los ciudadanos y los partidos. Hasta este momento no hay forma de que la ciudadanía pida información a un partido, si no es a través de la autoridad electoral. Otra cosa distinta y contrastante sucede con los derechos, porque la forma en la que los ciudadanos pueden defender sus derechos dentro de los partidos, o pedir un restablecimiento de una violación a sus derechos, es interponer un recurso ante la autoridad administrativa (IFE) y luego ante el Tribunal Electoral, última instancia en la materia.

<sup>29</sup>Algunas de las leyes de transparencia en los estados incluyen a los partidos dentro del grupo de los sujetos obligados, sin embargo la reforma al Artículo 6° constitucional no lo hace, lo cual alargará las limitaciones que ya existen para que los partidos políticos tengan una rendición de cuentas más eficaz.

Los partidos políticos tienen todavía demasiados ángulos importantes opacos en materia de transparencia y de rendición de cuentas, como por ejemplo:

“los procedimientos para determinar con qué criterios se distribuyen los recursos de los partidos entre sus diversas estructuras, delegaciones o grupos (...) no están obligados a definir de qué manera repartieron los recursos entre los órganos que los conforman (...) lagunas normativas que permiten márgenes de maniobra discrecionales, que no están sujetas al escrutinio público y ni siquiera al de los propios integrantes integrantes de los partidos”.<sup>30</sup>

La historia de la opacidad en la que han quedado los partidos políticos tiene una historia interesante la cual, de alguna forma, confirma la tesis que se ha sostenido en este trabajo: hay resistencias iniciales que no se han podido doblegar, por lo menos en el nivel nacional, porque en varias entidades federativas sí han avances. El grupo Oaxaca, que fue uno de los impulsores más importantes para la legislación de la Ley Federal de Transparencia, sí tenía establecido en su proyecto de ley que los partidos políticos fueran sujetos obligados de la transparencia, sin embargo en las diversas negociaciones que acompañaron el surgimiento de la Ley, se quedó en el cajón de pendientes el tema.<sup>31</sup> Una comparación entre las leyes estatales y la Ley Federal se puede establecer en los siguientes términos: “la ley Federal de Transparencia está muy por debajo de las leyes estatales en lo referente a la cobertura de sujetos obligados. Cabe señalar que el 57% de los estados,

<sup>30</sup>Peschard, J. *op. cit.* pág. 112

<sup>31</sup>Ver el texto de Juan Francisco Escobedo, “obstáculos fundamentales a la información pública estatal”, en el libro coordinado por Sergio López-Ayllón, *op. cit.* pág. 75 y 76.



es decir, dieciséis de ellos, incluyen a los partidos políticos como sujetos obligados. En contraste, en la Ley federal los partidos políticos no figuran como sujetos obligado”.<sup>32</sup>

Con la reforma electoral del año 2007 se modificó el artículo 41 de la Constitución que establece el régimen de los partidos políticos, y hubiera sido un buen momento para establecer la obligación constitucional para que los partidos se transformaran en sujetos obligados, pero no se hizo nada al respecto. La reforma electoral modificó el modelo de acceso a medios, con la prohibición de tiempos comerciales, por lo cual los partidos sólo podrán hacer uso de tiempos oficiales en radio y televisión. Este cambio, sumado a la prohibición de la propaganda gubernamental de todos los niveles de gobierno durante las campañas electorales, y el establecimiento de un carácter informativo y no personalizado de la propaganda gubernamental en todos los niveles de gobierno y en todos los poderes del estado, son buenas noticias para simplificar la fiscalización de los gastos de los partidos, ya que en el modelo anterior era sumamente complicado tener una certeza completa frente a tantos huecos.<sup>33</sup>

Al mismo tiempo, existe en la reforma dos factores que no son buenas noticias y que tendrán importantes repercusiones en las estrategias de fiscalización de los partidos, uno es la creación de una contraloría que será designada por las dos terceras partes de la Cámara de diputados, con lo cual se le da

<sup>32</sup>Ver el texto de Eduardo Guerrero Gutiérrez y Leticia Ramírez de Alba Leal, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en el libro coordinado por Sergio López-Ayllón, *op. cit.* pág. 91.

<sup>33</sup>Ahora se habla de que con estas prohibiciones puede surgir una especie de mercado negro de entrevistas a políticos y candidatos, unas “gacetillas electrónicas”, que puedan distorsionar el carácter informativo y volver a establecer relaciones opacas entre medios, dinero y política.

al IFE, como organismo autónomo, un trato de excepción o un mal trato por parte de un poder ajeno, el poder legislativo. Y la otra mala decisión que afecta la autonomía del IFE y seguramente la eficacia de la fiscalización y rendición de cuentas de los partidos, es que la reforma aprueba una fiscalía para los partidos de tipo unipersonal, como órgano técnico, con autonomía de gestión, dependiente de la presidencia del IFE, con lo cual se modifica el modelo de fiscalización que operaba con una comisión integrada por varios consejeros. Son, sin duda, dos pasos atrás en la rendición de cuentas de los partidos políticos.<sup>34</sup>

Es posible esperar que en un futuro próximo los partidos políticos logren equiparar la Ley Federal con las leyes estatales que ya los consideran como sujetos obligados.

Dado que en México el avance democrático se da mediante generaciones de reformas legislativas, es posible esperar que en un futuro próximo los partidos políticos logren equiparar la Ley Federal con las leyes estatales que ya los consideran como sujetos obligados. Pero, por lo pronto es sólo un buen deseo.

<sup>34</sup>Documento, "Dictamen" de la reforma electoral, 11 de septiembre del 2007.

## Los sindicatos

El mundo laboral hoy en México está poblado por diversos actores, estructuras y prácticas. Predominan las viejas herencias del régimen corporativo, que han empezado a desaparecer en ciertos espacios de la vida pública, pero siguen vigentes en las relaciones obrero-patronales, en la relación del gobierno con los sindicatos y en los vínculos entre las propias organizaciones laborales. No sobra decir que en ninguno de los espacios y niveles de representación, se trata de relaciones democráticas y transparentes, sino todo lo contrario, se trata de relaciones opacas, verticales y llenas de simulación.<sup>35</sup>

La decadencia del sindicalismo corporativo, que ha perdido fuerza y poder en el país de hoy en día, no ha dejado de tener cierta presencia estratégica, como sucede con el gremio magisterial, que se ha convertido en una fuerza importante dentro del ámbito electoral. Ya no forman parte orgánica de lo que fue el régimen de partido de estado que ha desaparecido, pero ha cobrado autonomía y se han acomodado al país de la alternancia política. En cambio, otros sectores del viejo corporativismo, que cada vez está más fragmentado, han perdido su peso específico como fuerza del partido gobernante. Ante la pérdida de importancia de este sector, no ha crecido un movimiento alternativo con la misma fuerza e importancia que tuvo el corporativismo sindical en la época del partido hegemónico, pero sí existe un polo sindical que hace contrapeso a los restos del corporativismo. Sin embargo, no

<sup>35</sup>*Sobre el corporativismo ver el texto de Alberto Aziz Nassif, El Estado Mexicano y la CTM, ediciones de la Casa Chata, Ciesas, México 1989. En este trabajo se hace un desglose de los elementos que componen una estructura corporativa, entendido como un sistema de representación de intereses, un arreglo institucional para la vinculación entre organizaciones sociales con la estructura de decisiones del Estado, como lo considera Schmitter. La dominación corporativa se ejerce mediante varias categorías como el número limitado de organizaciones; en una estructura no competitiva y obligatoria; jerárquicamente ordenada; funcionalmente diferenciada; con un monopolio en la representación de intereses, que se suma a un control del liderazgo, pág. 43.*

se trata de un juego de suma-cero, en donde un polo pierde y el otro gana, sino del crecimiento de un extraño modelo de abierta simulación. ¿Cómo se perfila ahora el mundo del trabajo?

Mientras el mundo del trabajo no pueda acceder a una regulación estatal que no sea predominantemente para ejercer un control autoritario y opaco sobre los sindicatos, el resto del sistema político tendrá un grave déficit.

El mundo del trabajo está metido en una contradicción complicada de resolver: al dominio de una estructura corporativa que impide una organización democrática y autónoma, en los últimos años se le ha sumado un creciente espacio de simulación por el nuevo sindicalismo fantasma. Sobre este presupuesto se puede señalar como hipótesis que mientras el mundo del trabajo no pueda acceder a niveles mínimos de democracia,

como la libertad sindical, la transparencia en el manejo de la vida de las organizaciones y una regulación estatal que no sea predominantemente para ejercer un control autoritario y opaco sobre los sindicatos, el resto del sistema político tendrá un hueco importante, un grave déficit.

El análisis del mundo laboral se puede dividir en dos grandes apartados que forman una ecuación: las dinámicas que tienen que ver con la relación entre sindicatos y gobierno y sindicatos y patrones, y por otra parte, las inercias que afectan la vida interna de las propias organizaciones gremiales. Entre los hechos que se pueden destacar de la primera parte de la ecuación se encuentran los múltiples mecanismos de que disponen los gobiernos para controlar de forma unilateral la vida de los sindicatos, como las figuras del registro sindical, la famosa “toma de nota”, o el registro de las directivas sindicales; en todos estos pasos predomina la discrecionalidad de las autoridades y, por supuesto, la opacidad de la información. En la otra parte de la ecuación, existe un control de las directivas sobre las bases, lo cual va desde la falta de democracia para elegir a los dirigentes de acuerdo a mecanismos

mínimos como la votación secreta y directa, la ausencia completa de rendición de cuentas de los líderes hacia sus representados, por ejemplo, qué sucede con las cuotas sindicales y cuál es su destino. Así ha crecido, se ha desarrollado y fortalecido, el fenómeno de líderes sindicales millonarios y los trabajadores empobrecidos.<sup>36</sup>

La restricción de derechos sindicales es proporcional a la falta de transparencia y rendición de cuentas, porque este tipo de práctica necesita de la opacidad para poder actuar. Algunos autores hablan de

La restricción de derechos sindicales es proporcional a la falta de transparencia y rendición de cuentas.

una suerte de “rectángulo opresivo” sobre los trabajadores que consiste en cuatro partes que estructuran el conflicto: “el registro sindical, la contratación colectiva de protección al margen de la voluntad de los trabajadores, la ineficacia del juicio de titularidad de contrato que se relaciona con los recuentos sindicales, y la tipología sindical impuesta que se relaciona con el espacio de representación”.<sup>37</sup> Tanto los registros, como los contratos colectivos de trabajo, se encuentran custodiados como secretos de Estado.

El reconocimiento de un sindicato necesita tener personalidad jurídica, el cual se hace mediante el registro que otorga la autoridad laboral, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo (artículos 365 a 368). Existe en este acto un enorme margen de discrecionalidad, que generalmente se decide por criterios políticos; aquí entra una de las herencias del viejo corporativismo que sigue manteniendo su vigencia, es decir, la estrategia de que sea el gobierno el que decida qué sindicato tiene vida y reconocimiento legal y cuál

<sup>36</sup>De forma destacada sobresale en el panorama sindical los casos de los petroleros y los maestros, como ejemplos en donde las bases sindicalizadas que aportan sus cuotas, están muy lejos de tener una rendición de cuentas por parte de sus líderes, que manejan los recursos con una enorme discreción.

<sup>37</sup>Ver el texto de Arturo Alcalde y Bertha Luján, “Cómo viven la democracia los trabajadores mexicanos”, en el libro *La democracia de los de abajo en México*, Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coordinadores), La Jornada Ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM, México 1997, pág. 106-107.

no; decisiones que se toman generalmente para favorecer a las centrales oficiales del llamado sindicalismo oficial. El control llega hasta el grado de tener que registrar los cambios de las directivas sindicales, con lo cual se suma otro factor de discrecionalidad.

Ante la caída de la estrategia corporativa empezó a crecer una forma de contratación que es una simulación completa; se trata de lo que podemos llamar los contratos de protección, que son una suerte de franquicias sindicales. Se trata de contratos que cumplen con la mínima legalidad de tener una firma y depositarse para que la autoridad los registre, pero no tienen ninguna representación real, al grado de que los trabajadores no conocen que tienen un contrato colectivo de trabajo. Lo cual se agrava con la falta de transparencia que existe para llegar a este tipo de documentación.<sup>38</sup> Hace relativamente poco un secretario del trabajo afirmaba que no se podían transparentar y dar acceso público a los contratos de trabajo, porque estos documentos contenían “secretos industriales” de las empresas. Cuando en realidad, lo que contienen estos documentos son las reglas de operación y los acuerdos entre trabajadores y empresa o patrón. Abogados laboralistas consideran que la contratación colectiva es la “institución central del derecho del trabajo, pues es aquí donde pueden participar trabajadores y patrones para acordar o negociar las condiciones salariales y de trabajo”.<sup>39</sup>

Hasta hace algunos años el acceso a la información laboral era prácticamente imposible, por eso se presenta una completa opacidad en las diversas partes del proceso laboral por el que atraviesan los sindicatos:

<sup>38</sup>Por indagaciones que se han hecho en las juntas de conciliación y arbitraje, tanto de jurisdicción local como federal en el Distrito Federal, que podrían representar un tercio del sindicalismo del todo el país, se encontró que de cada 100 expedientes, sólo tenían movimiento, es decir, lo que implica una vida regular de un sindicato, un promedio de 8 expedientes, con lo cual se llegó al porcentaje de un 92% de los contratos colectivos de trabajo, el sindicalismo del apartado A, son contratos de protección y sólo un 8% no están dentro de un esquema de sindicalismo fantasma.

<sup>39</sup>Alcalde y Lujan, *op. cit.* Pág. 109.

“Respecto al registro de los sindicatos, los padrones de socios y cambios de directivas, la información es secreta y se maneja para favorecer en realidad a los líderes y abogados que comercian con sindicatos y contratos. Existe toda una red de intereses entre funcionarios y estos negociantes para mantener esta situación en contra de los trabajadores. La falta de información favorece la impunidad de las autoridades y ayuda a mantener el sistema laboral actual sustentado en el corporativismo sindical”.<sup>40</sup>

La evolución del sindicalismo ha tenido diversos reacomodos profundos con el ajuste económico, lo cual ha representado en los hechos una reforma de hondo calado en lo que se denomina el modelo de regulación laboral.<sup>41</sup> Con el ajuste económico cambiaron las condiciones del sindicalismo; los contratos de trabajo sufrieron reducciones y ajustes significativos; el salario se empezó a controlar y se estancó por debajo del crecimiento de la inflación; los esquemas tripartitos de negociación dejaron de operar y el sector sindical pasó a ser una parte mucho más pasiva en las negociaciones de la política económica que impuso el gobierno a partir de finales de los años ochenta.

Una década después, para fines de los años noventa se perfilaron diversos proyectos de reforma laboral, ninguno de los cuales se ha llevado a cabo hasta la fecha. Entre esos proyectos que estaban formulados al inicio de la alternancia en el año 2000, destaca

<sup>40</sup>Alcalde y Lujan, *op. Cit.* Pág. 111.

<sup>41</sup>Ver el trabajo de Graciela Bensusán, *El modelo mexicano de regulación laboral*, editado por Plaza y Valdés, México 2000. Algunas de las principales características del modelo de regulación en México, tienen que ver con los siguientes rasgos que en teoría se desprenden de la Ley Federal del Trabajo, que se legisló en 1931: la protección legal a todos los asalariados; la acción colectiva para la defensa de derechos; la intervención tutelar del Estado; y la ausencia de formas de participación de los trabajadores o los sindicatos en la dirección o administración de las empresas; el establecimiento de una fuerte institucionalización estatal en los organismos de administración de la seguridad social e impartición de justicia en la materia, desde juntas de conciliación, hasta comisiones diversas (de salarios mínimos, de participación en las utilidades), pág. 256-260.

el planteamiento empresarial, que se puede denominar como “de la flexibilidad corporativa a la flexibilidad legal”. Del viejo modelo corporativo, cuyas características de regulación pasaban por el “primado de la política sobre la economía, el carácter público reconocido a los sindicatos (...) y la irreversibilidad de los derechos adquiridos”.<sup>42</sup> La propuesta empresarial apunta hacia una regulación, una ley con “bajo perfil de protección”, mayor flexibilidad en materia de estabilidad en el empleo; una mayor individualización y despolitización de las relaciones laborales. En este proyecto se fortalece el autoritarismo, se pretende reglamentar, que quiere decir limitar, el derecho de huelga.

“En suma, los principales ingredientes del modelo son la mayor flexibilidad y discrecionalidad en la contratación y uso de la fuerza de trabajo (...) el mayor peso de las libertades individuales (de trabajo y de asociación), la redefinición de la naturaleza de los sindicatos (...) se busca institucionalizar un sistema excluyente de relaciones laborales que admita estrategias de competitividad de bajos costos laborales, precarización del empleo y debilitamiento sindical”.<sup>43</sup>

En este modelo empresarial se combinan los mecanismos de control estatal del viejo corporativismo, con un vaciamiento de los niveles de protección que se tenían antes del ajuste; no se contempla en ningún momento los elementos de un perfil democratizador, de rendición de cuentas y de mecanismos de transparencia.

Otro modelo que se presentó para una eventual reforma laboral es el que hizo el PAN, cuando todavía era un partido de oposición, lo cual no se expresó en la política laboral que se llevó a cabo con el panismo en la presidencia de la República (2000-2006), que de alguna forma se limitó a administrar las inercias del viejo modelo, con algunos excesos que incurrieron en la violación de la legalidad (sobre todo con el sindicato minero). Los gobiernos panistas se han retirado de sus propuestas de reforma laboral, y su política sobre

<sup>42</sup>G. Bensusán, *op. cit.* pág. 438.

<sup>43</sup>G. Bensusán, *op. cit.* pág. 440-442.



el mundo del trabajo ha transcurrido sobre las inercias que dejó el viejo régimen. La propuesta panista de reforma, que se hizo desde su ubicación opositora tenía tres ingredientes, liberalización del corporativismo, aumento de la flexibilización y fortalecimiento de la legalidad. De forma comparativa con la propuesta empresarial, en el proyecto panista se “liberaliza en mayor medida el ejercicio de los derechos colectivos, mejora sustancialmente las condiciones de trabajo a cambio de la flexibilidad que introduce, aumenta los espacios de bilateralidad en el centro de trabajo y establece un acotamiento real a la intervención estatal en el mundo del trabajo al reformar el sistema de juntas de conciliación y arbitraje y trasladar esta función al ámbito del Poder Judicial”.<sup>44</sup>

El último modelo fue una propuesta del PRD, el cual comparte puntos sustantivos con el anterior, sobre todo en cuanto a la modificación del corporativismo y una apuesta por la legalidad, con la característica de que en este modelo se intensifica la bilateralidad. Mientras que en las dos propuestas anteriores se insiste más en los derechos individuales, en este último se pone el acento en los derechos colectivos. Se trata de “impulsar un modelo de regulación incluyente, sustentado en la protección legal de la estabilidad laboral, un conjunto de condiciones de trabajo irrenunciables y flexibilidad funcional, de los tiempos de trabajo y salarial negociada con sindicatos fuertes, verdaderamente representativos y democráticos”.<sup>45</sup>

La presentación de las propuesta anteriores sobre una futura reforma laboral tienen importancia, no sólo porque contienen algunos de los ejes sobre los que se discutirán las nuevas reglas del juego en el mundo del trabajo, sino además, porque permiten visualizar los obstáculos para la construcción de un sindicalismo democrático y fuerte; que sea un actor, un interlocutor en las relaciones laborales, con lo cual se pueda dejar atrás el mundo del corporativismo, hoy en decadencia, y la creciente simulación que cubre una parte considerable de las relaciones laborales en el país.

<sup>44</sup>G. Bensusán, *op. cit.* pág. 443-444.

<sup>45</sup>G. Bensusán, *op. cit.* pág. 450.

Se puede entender que mientras el cambio de modelo no se lleve a cabo, la entrada de los sindicatos a los espacios de la rendición de cuentas y la transparencia, serán cuesta arriba. Sin embargo, con la llegada de la Ley de Transparencia y la creación del IFAI, se han empezado a generar algunos cambios, todavía dentro de un campo de batalla en donde la transparencia sindical y laboral inician su trayectoria.

Durante el primer gobierno panista la transparencia tuvo problemas para llegar al mundo laboral.

Durante el primer gobierno panista la transparencia tuvo problemas para llegar al mundo laboral. Mientras que el IFAI empieza a revertir la opacidad en la información, la “política laboral del gobierno federal, condicionada por los viejos liderazgos sindicales

corporativos y los intereses empresariales (...) quedó claramente acreditada en las pláticas relativas a la reforma laboral realizadas en torno a la Mesa Central de Decisión (2001-2002) en donde la UNT (Unión Nacional de Trabajadores) propuso la creación de un Registro Público Nacional de sindicatos y contratos colectivos para facilitar la autonomía y la transparencia en el campo laboral. Fueron precisamente el Congreso del Trabajo, a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y la propia Coparmex los que más se opusieron a esta propuesta clave para la modernización integral de las relaciones laborales en México”.<sup>46</sup>

Una de las descripciones del problema de opacidad que rodea a los sindicatos y al mundo laboral se puede mirar desde la siguiente posición de uno de los abogados de sindicatos democráticos más reconocidos en el país:

<sup>46</sup>Ver “Derechos colectivos y opacidad informativa: oportunidades para los contratos de protección al empleador”, de Arturo Alcalde, Graciela Bensusán y Patricia Juan Pineda, manuscrito del 17 de abril de 2007, pág. 28.

Primero se plantea cuál es la situación de opacidad en las que se desarrollan las relaciones del trabajador con su sindicato y los riesgos de exigir transparencia, que debería ser un derecho para los trabajadores:

“La mayor parte de los trabajadores mexicanos no conoce a sus líderes, y en ocasiones ni a su propio sindicato; menos aún, recibe información sobre las decisiones que toman en su nombre.

“La mayor parte de los trabajadores mexicanos no conoce a sus líderes, y en ocasiones ni a su propio sindicato; menos aún, recibe información sobre las decisiones que toman en su nombre; preguntar sobre el destino de la cuotas sindicales, las reglas de elección sindical o el texto de su contrato colectivo de trabajo puede ocasionar el despido fulminante del trabajador que se arriesgue a hacerlo”.

La salida tiene que ver con un rompimiento de esa situación en los siguientes términos, es decir, qué hay que pedir que se transparente:

“Una vía para romper esa inercia es permitir el acceso público a la información sindical por la vía de los documentos que se exhiben ante las autoridades laborales, especialmente en materia de registro de asociaciones y de archivo de contratos colectivos. En el primer caso, incluye padrones de socios, actas de asamblea y estatutos, y el segundo nos remite a las reglas laborales fundamentales pactadas entre los sindicatos y las empresas, incluyendo los salarios, contenidos de los contratos colectivos de trabajo. Ambos archivos se han considerado tradicionalmente secretos de Estado, con lo cual se protege el sistema de control y corrupción sindical. Es fundamental transparentar en dos áreas si deseamos avanzar en el esfuerzo de democratización gremial”.

Las instituciones que necesitan entrar a la dimensión de la transparencia son las siguientes:

“Estos registros se encuentran en las Juntas de Conciliación y Arbitraje de cada estado, incluyendo al Distrito Federal cuando se trata de actividades de jurisdicción local, y en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) en los asuntos de competencia federal”.<sup>47</sup>

Este universo cerrado de las herencias del corporativismo y la simulación de los contratos de protección, se ha empezado a resquebrajar por varias partes, como son los esfuerzos que se han hecho en la ciudad de México a través de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA-DF), las resoluciones del IFAI y los primeros, tímidos, pasos de la STPS. Sin embargo existen todavía demasiados prejuicios y temores, con argumentos, todos ellos muy conservadores, de que se podría hacer ‘mal uso’ de la información o que todavía no hay ‘madurez’ en los trabajadores, por lo cual el control y la cerrazón informativa son males necesarios.<sup>48</sup> En contra de eso prejuicios, los esfuerzos que se han hecho en el Distrito Federal por subir a Internet la información sobre contratos y registros sindicales, con lo cual supuestamente aumentaría la conflictividad laboral y el entallamiento de huelgas, lo cual no ocurrió, muestran un avance. En el ámbito federal existen todavía fuertes restricciones y en las juntas locales de los estados hay una completa falta de transparencia.

En una investigación sobre las consecuencias de la opacidad y de la discrecionalidad en materia laboral, la cual se hizo mediante la revisión de expedientes, se encontró que sobre solicitudes de registro hay una negativa del orden del 85% en la JLCA-DF. En cuanto a las solicitudes por la titularidad del contrato, el conflicto

<sup>47</sup>Arturo Alcalde, *La Jornada*, 10 de junio de 2006.

<sup>48</sup>Alcalde, *Bensusán y Pineda, op. cit.* Pág. 5.

puede durar entre 3 y 9 meses; sumado a ello también se encontró que el sindicato demandante ha ganado en un 60% de los casos.<sup>49</sup>

Sin duda, la acción del IFAI ha empezado a cambiar el panorama de la opacidad informativa en materia laboral. Las intervenciones que ha hecho la institución encargada de la transparencia a nivel federal, ha tenido algunos antecedentes como las primeras iniciativas que promovieron hace 10 años, cuando se empezó a subir información a Internet, tanto en el D.F. como en la STPS; sin embargo, esa información inicial tenía demasiadas limitaciones. De alguna forma las primeras resoluciones del IFAI para abrir archivos marcan una diferencia importante.

Por ejemplo, uno de los primeros casos sobre demanda de información fue sobre la empresa Uniroyal, en donde un grupo de trabajadores demandó a la STPS sobre la toma de nota, el padrón de socios y los estatutos del sindicato. Fue con estas demandas que se empezó a abrir la información. En las argumentaciones de las dos partes se entiende cómo se dio el alegato entre la STPS y el IFAI: La negativa afirmaba que el peticionario debería solicitar la información directamente a su sindicato; la respuesta del IFAI fue que no era requisito cumplir con esa función previa; luego la STPS alegó que si el sindicato le niega la información se debió ir a la Junta, la respuesta fue que no era necesario desahogar el procedimiento; la STPS afirmó que la información de los sindicatos es de tipo confidencial; la respuesta señaló que no existe ley que así lo considere, que la información en materia de registro es de carácter público; dar la información sería negativo y la respuesta fue que contribuiría a la democratización y a la vigencia del estado de derecho.<sup>50</sup>

En el balance, la resistencia ha sido mayor en el ámbito federal; en el D.F. se han dado pasos importantes para empezar a abrir

<sup>49</sup>Alcalde, Bensusán y Pineda, *op. cit.* Pág. 14-16.

<sup>50</sup>Alcalde, Bensusán y Pineda, *op. cit.* Pág. 30-31.

la información. De cualquier forma, todavía existen demasiadas restricciones; se trata de un proceso que apenas se está iniciando. El trabajo para romper inercias y resistencias va desde argumentaciones jurídicas, como las que ha empezado a dar el IFAI para abrir la información, pasando por cambios en el modelo que permitan una democratización del sindicalismo, hasta los aspectos propiamente técnicos, los que tienen que ver con la armazón de las páginas de transparencia para facilitar y no inhibir la demanda del solicitante.<sup>51</sup>

Durante años la lógica de una posible reforma laboral ha sido la de hacerla de forma integral, quizá por ello no se han logrado obtener los consensos necesarios para dar un paso completo en la materia. Pocos dudan hoy en día que el mundo laboral mexicano es un espacio completamente obsoleto para un país que aspira a tener una democracia consolidada. La lógica del cambio integral se ha empezado a fracturar. El pasado 9 de octubre un senador del PAN, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, propuso la modificación de cinco artículos a la Ley Federal del Trabajo (LFT), para que los sindicatos se abrieran a la transparencia. Inmediatamente, las reacciones de varios líderes sindicales fue condenar el hecho de forma inmediata y calificarlo como un atentado en contra de la autonomía sindical y “una declaración de guerra”.

Esta iniciativa llama la atención porque se limita sólo a uno de los temas de una reforma laboral integral, la transparencia sindical. ¿A quién le conviene que los sindicatos sigan amarrados a los lastres del pasado corporativo que se basan en la opacidad y el control? Como lo hemos visto existen dos arenas, por una parte el control del Estado que manejan las reglas laborales de acuerdo a

<sup>51</sup>Ver texto de Arturo Alcalde, “Transparencia Sindical”, manuscrito, en donde se señala que entre 2004 y 2006 el IFAI ha establecido ocho resoluciones para abrir la información sindical, tres de ellas han sido a la Dirección General del Registro de Asociaciones de la STPS sobre sindicatos de Uniroyal (448 04), Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (305 04), Sindicato de Trabajadores de la Industria de la radiodifusión, televisión, similares y conexos de la República Mexicana (7 05); las otras cinco resoluciones han sido para que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje permita el acceso público al contenido de los contratos colectivos.

criterios políticos; y por la otra, la gran opacidad en la vida interna de las asociaciones gremiales para manejar de forma discrecional los recursos y la permanencia de los liderazgos sindicales.

Seguir con estos esquemas no les conviene a los trabajadores que demandan transparencia y rendición de cuentas, como parte de sus derechos. Los beneficiarios del control y la opacidad han sido los gobiernos, porque les permite el espacio para manejar de forma

¿A quién le conviene que los sindicatos sigan amarrados a los lastres del pasado corporativo que se basan en la opacidad y el control?

discrecional el reconocimiento de liderazgos y sindicatos. Sin duda, la opacidad es el reino del sindicalismo corporativo y de los contratos de protección. Ambos son expresión de un autoritarismo que ha generado impunidad, privilegios y un manejo discrecional de recursos millonarios que son de los trabajadores. Otro actor interesado en mantener el **statu quo** de control y opacidad son los grupos empresariales, porque para ellos es más conveniente entenderse con un líder “charro”, que con un líder real. Es mucho más sencillo firmar un contrato y depositarlo ante la autoridad laboral, completamente a espaldas de los involucrados, y con ello comprar una franquicia sindical de protección, -simular un contrato- y no enfrentar una negociación real sobre las condiciones de trabajo.

La transparencia en materia laboral forma parte de los muchos pendientes que existen sobre una nula rendición de cuentas. El sindicalismo no forma parte de la transparencia, no es un sujeto obligado y sólo de forma parcial, en algunas leyes de transparencia estatal, se les considera como tal. Este complejo problema necesita atención desde diversos ángulos, una parte se refiere a la discreción de las autoridades en los mecanismos de registro y validación de las organizaciones; otra apunta hacia el problema de cómo hacer para que la contratación colectiva, el corazón de la vida laboral, sea una actividad real y no simulada o simplemente

corporativizada. Es necesario terminar con los obstáculos que tienen los juicios de titularidad, para que los recuentos sindicales se hagan de forma democrática, mediante el voto secreto.

El argumento de la autonomía sindical, que han puesto sobre la mesa varios líderes sindicales para condenar la posibilidad de una reforma sobre transparencia, es pura retórica. La autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas son plenamente compatibles.

La supuesta afectación a la autonomía es un pretexto de líderes no democráticos para mantener sus posiciones de poder, para lo cual necesitan seguir con la secrecía en el manejo de los recursos.

La supuesta afectación a la autonomía es un pretexto de líderes no democráticos para mantener sus posiciones de poder, para lo cual necesitan seguir con la secrecía en el manejo de los recursos. La vida interna de un sindicato no tiene porque ser opaca, al contrario, la transparencia y la rendición de cuentas son piezas indispensables para que los trabajadores puedan saber y decidir el destino de los recursos de su organización; además, se trata de instrumentos para combatir la corrupción. La autonomía de las instituciones en los sistemas democráticos es la capacidad para autogobernarse; un sindicalismo fuerte pasa por la democracia y la legitimidad que le da la rendición de cuentas. Sólo de esa forma se podrán enfrentar las presiones de la empresa y del gobierno.

La transparencia forma parte de una agenda de democratización del mundo laboral. Es correcta la propuesta de adicionar al artículo 371 de la LFT el derecho a la información sobre el patrimonio y los recursos sindicales; para que exista el derecho a votar y ser votados, así como garantía de audiencia y defensa en los derechos internos. En este punto es muy importante añadir el voto secreto, que ha sido una vieja demanda democratizadora. También es una medida correcta establecer que toda la información que los



sindicatos proporcionan a la autoridad laboral tenga un carácter público, y deje de considerarse como un secreto de Estado. Lo que resulta una exageración es que cualquier ciudadano pueda solicitar por escrito información a las organizaciones sindicales. Lo correcto sería establecer la creación de un registro público autónomo de sindicatos y contratos, como el instrumento para facilitar la transparencia.

Veremos qué sucede con esta iniciativa, que ha sido severamente descalificada por varios líderes sindicales de todas las tendencias, lo cual puede condenarla al ostracismo. Si se archiva esta iniciativa, se podría comprobar que el mundo laboral no será motivo de reformas mientras la clase política

Lo correcto sería establecer la creación de un registro público autónomo de sindicatos y contratos, como el instrumento para facilitar la transparencia.

no considere que es más conveniente modificar las reglas del juego laboral a mantener sus aliados e intereses sindicales. La mayoría que se necesita para mover las reglas laborales necesita conjuntar a los tres grandes partidos, PAN, PRI y PRD, porque cada uno tiene aliados importantes en el sector sindical. Hasta la fecha ha triunfado la posición de no modificar las reglas del juego laboral, ni aún mediante reforma parciales como la que se presentó en octubre del año 2007.



## Las Organizaciones de la Sociedad Civil

El ámbito de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), conocido también como ONG, (organizaciones no gubernamentales) o desde otra perspectiva, como el 'tercer sector' (los otros dos son el estado y el mercado), se ha vuelto un referente importante de la vida pública.

Ya se ha empezado a superar la visión estrecha de que el espacio de la sociedad civil y de sus organizaciones pertenecen al mundo de lo privado, no sólo porque se han ampliado las concepciones de lo público, sino sobre todo, porque se han desarrollado nuevos referentes sobre lo público no estatal:

“Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez entre lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal. La importancia creciente que adquiere lo público no estatal se asocia de manera fundamental a la necesidad de proteger los derechos republicanos: los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares”.<sup>52</sup>

A este espacio pertenecen las OSC y su presencia ha tenido, en los últimos años, un desarrollo muy importante. No sólo por la retracción estatal ante la privatización de múltiples áreas estratégicas que antes funcionaban bajo el manto estatal, sino por las modificaciones que sufrió el modelo de bienestar de las políticas públicas, que con el impulso del Consenso de Washington, que

<sup>52</sup>Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Clad, Paidós, Buenos Aires, 1998, pág. 31.

domina la política económica a nivel internacional, se centró en la atención a la pobreza. Las OSC también se multiplicaron con la oleada democratizadora que se inició desde la década de los años setenta.

Como señala un estudio que nos permite entrar de lleno al tema de este trabajo: “Tres condiciones explican la popularidad del tema de las ONG y la rendición de cuentas: el crecimiento acelerado de estas organizaciones, el ingreso de mayores recursos en ellas y el desempeño de un papel más importante por las mismas en la conformación de políticas públicas”.<sup>53</sup> Al mismo tiempo, estos argumentos, crecimiento, financiamiento y protagonismo de las OSC, no necesariamente conducen de forma automática a la necesidad de la rendición de cuentas y la transparencia.

Actualmente se da como un supuesto necesario que la rendición de cuentas y la transparencia, son piezas indispensables para cualquier organización que quiere participar en la construcción democrática. Sin embargo, también se plantea que todavía no hay buenas razones para que la OSC lo hagan. Algunos argumentan que muchas veces resulta peligroso una transparencia extrema, sobre todo por el tipo de trabajo que realizan algunas organizaciones, por ejemplo ha habido casos en capacitación de derechos laborales, que a partir de una petición de transparencia de las mismas agencias financiadoras, se dio un despido de trabajadores; o en otros casos en donde se trabaja con emigrantes ilegales, situación también peligrosa.<sup>54</sup>

Si seguimos la argumentación, se puede establecer que la rendición de cuentas de las OSC empieza por tener una perspectiva de derechos: “los derechos estabilizan a la sociedad civil como una esfera distintiva y autónoma de interacción social. El derecho de

<sup>53</sup>Lisa Jordan, “Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto”, en el libro *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, coordinadores, Ciesas, Universidad Veracruzana y Miguel Angel Porrúa, México, 2006, pág. 347.

<sup>54</sup>Lisa Jordan, *op. cit.* pág. 356.

comunicarse, reunirse y asociarse con otros constituyen las esferas públicas y asociacionales de la sociedad civil".<sup>55</sup> En países en donde la democracia es un sistema fuerte y consolidado, la transparencia y la rendición de cuentas abarca a las organizaciones sociales y éstas se encuentran reguladas y protegidas por un marco legal; por el contrario, en países donde la democracia es débil o inexistente, las OSC también son débiles y sobre todo, vulnerables frente al poder del Estado.

Exigir a otros democracia y transparencia y no hacerlo internamente, debilita la demanda de las organizaciones.

En la perspectiva de derechos, las OSC necesitan, de forma estratégica, establecer como parte de su funcionamiento interno y externo, la rendición de cuentas y la transparencia. En muchos casos, se tiene que poner el ejemplo en casa, porque exigir a otros democracia y transparencia y no hacerlo internamente, debilita la demanda de las organizaciones.

Entre los factores de peligro, los mecanismos de control de parte de los gobiernos hacia las OSC, y la necesidad de contar con una política de transparencia, se puede establecer los tipos de rendición de cuentas en donde se ubican las organizaciones sociales. Puede haber varios ámbitos, la interna y hacia abajo, dentro de la misma organización y hacia los socios; la externa y hacia arriba, para las agencias financiadoras y para la regulación gubernamental.<sup>56</sup> De la misma forma, hay una serie de preguntas que se han hecho algunas ONG para enmarcar el problema en los siguientes términos: "¿a quién rendimos cuentas?, ¿por qué?, ¿para qué rendir cuentas?, ¿de qué nos sirve?, ¿cómo podemos ejercer las responsabilidades que tenemos frente a estos asociados?".<sup>57</sup>

<sup>55</sup>Cohen y Arato en Lisa Jordan, *op. cit.* pág. 351.

<sup>56</sup>Lisa Jordan, *op. cit.* pág. 349.

<sup>57</sup>Lisa Jordan, *op. cit.* pág. 362. *Las OSC tienen relaciones con el gobierno y los donantes, pero también con el sector privado, con movimientos sociales, con ciudadanos que son beneficiarios de algún servicio, con otras organizaciones, tanto nacionales, como extranjeras, y por supuesto, con los integrantes de las mismas organizaciones.*

En México existe un conjunto de reglas que norman las relaciones del OSC con el gobierno. A nivel federal existe tres marcos regulatorios: La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la sociedad civil, que establecer las condiciones de transparencia para que se pueda acceder al financiamiento público hacia las OSC; la Ley de Asistencia Social, que sirve para establecer los requisitos de transparencia y La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), la cual establece los requisitos que las donatarias autorizadas tienen que cumplir en términos fiscales.<sup>58</sup> En el Distrito Federal existe también un marco regulatorio que se anticipó a la ley federal, en la ley local se establecen los derechos y obligaciones para las organizaciones civiles y se establece un mecanismo de registro para tener el disfrute de los derechos, desde la participación en diseño y evaluación de políticas públicas, hasta el otorgamiento de recursos y prerrogativas fiscales. Es a través del registro que se estipulan las obligaciones de transparencia que deben cumplir las organizaciones, en los términos de informar al registro de cambios, o la obligación de informar a la autoridad sobre recursos públicos, así como informar al público en general de sus actividades y estados financieros.<sup>59</sup>

La Ley de Fomento, que fue aprobada en el año 2003, un poco después de que la Ley de Transparencia entrara en vigor, “está limitada al ámbito federal, regula las actividades y crea el Registro Federal de OSC, coordinado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) (...) reconoce a las OSC como

<sup>58</sup>Ángel Kuri, et al. *“Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC”, Proyecto sobre filantropía y Sociedad Civil, ITAM, México 2006, Manuscrito. La LISR establece la obligación de “mantener a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, al uso y destino que se haya dado a los donativos recibidos, así como el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general fije el servicio de Administración Tributaria” (Artículo 97, Sexta Resolución de Modificaciones a la Resolución de la Miscelánea Fiscal para 2004).*

<sup>59</sup>Se trata de la *“Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal”, publicada el 23 de mayo del año 2000.*

entidades de interés social y como interlocutoras del gobierno en la formulación e implementación de políticas públicas y establece que las dependencias federales deben fomentar estas actividades mediante el financiamiento público y otros apoyos”.<sup>60</sup>

Con las reglas que establece la Ley de Fomento se establecen de forma completa los derechos y obligaciones de las OSC, entre los primeros destacan el de participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, en órganos de consulta y mecanismos de contraloría social; recibir apoyos, estímulos fiscales. Por el lado de las obligaciones se encuentra el de inscribirse al padrón, constituir legalmente sus órganos de gobierno, seguir principios de contabilidad, dar información, hacer informes anuales de su situación financiera y como una prohibición, no hacer labores de proselitismo.<sup>61</sup>

Además de las obligaciones de ley, que en diversos casos se han expresado también en legislaciones estatales, por ejemplo hasta el 2005, se contaba con 18 leyes estatales, incluido el Distrito Federal. Pero es posible que a partir de la reforma al Artículo 6° constitucional, se pueda dar un avance en materia de homogenización de criterios entre las reglas del ámbito federal y las de las entidades del país. A pesar de que la Ley de Fomento representó el establecimiento de mayor claridad sobre la relación entre gobierno y OSC, todavía existen limitaciones que es necesario modificar en una segunda generación de reformas. Por ejemplo, la forma de entender la figura de la OSC, se deja fuera a organizaciones productivas, cooperativas o agrarias. Además, la

<sup>60</sup>Mónica Tapia y Gisela Robles, “Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil”, en el libro *Derecho a saber*, op. cit. pág. 274.

<sup>61</sup>Mónica Tapia, op. cit. pág. 274. Por ejemplo, aunque el registro es voluntario, se hace necesario para recibir apoyos gubernamentales, En este estudio se calcula que en el año de 2005 en 17 de los 80 programas del gobierno federal se dieron recursos a las OSC por un monto de \$361 millones de pesos, a un conjunto de 928 organizaciones, las cuales estaban inscritas al padrón; los montos de estos recursos fluctuaron entre 200 mil y 500 mil pesos.

información sólo se tiene que hacer a la dependencia donante. Así que se tendría que ampliar la concepción y al mismo tiempo, será necesario ampliar los núcleos de información.<sup>62</sup>

De parte de las mismas OSC se han elaborado un conjunto de medidas y de políticas para avanzar en materia de rendición de cuentas y de transparencia. En este sentido, hay iniciativas en varias direcciones, por ejemplo en el establecimiento de códigos de ética; en la construcción de indicadores de institucionalidad; en la implementación de ejercicios de autodiagnóstico, formación de grupos de vigilancia pública y en la elaboración de directorios de acceso público.<sup>63</sup>

Después de la Ley de Transparencia y de la Ley de Fomento, un grupo de OSC<sup>64</sup> decidieron emitir un comunicado público en donde se comprometen con una política de transparencia interna y de rendición de cuentas. El compromiso es el siguiente:

1.- Publicar en nuestras páginas de Internet o en material informativo:

<sup>62</sup>Mónica Tapia, *op. cit.* pág. 280-281.

<sup>63</sup>Sergio García y Cristina Cobos, "Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil", en *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Alejandro Monsiváis (compilador), IFAI y Cemefi, México 2005, pág. 117. En este trabajo se establece que en la actualidad "todas las secretarías de gobierno, organismos desconcentrados, fideicomisos y entidades que otorgan recursos a organizaciones sociales están obligadas a dar a conocer públicamente los nombres, montos de recursos y proyectos de dichas OSC. Esta información aparece publicada trimestralmente por la SHCP y en la página electrónica de cada dependencia que otorga dichos recursos", pág. 125.

<sup>64</sup>Las OSC son Academia Mexicana de Derechos Humanos, Academia Morelense de Derechos Humanos, Alianza Cívica, Alternativas y Capacidades, AMS consultores, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, Centro de Estudios Ecuménicos, Centro Mexicano para la Filantropía, Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social, Colectivo por la Transparencia, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Cultura Ecológica, DECA-Equipo Pueblo, Derecho y Equidad para la Mujer y la Familia, Desarrollo Integral Autogestionario, El Caracol, Iniciativas de Acceso.



- Datos generales de la institución, representación legal, actividades, servicios, proyectos, productos, impactos y contrapartes.
- Visión, misión, objetivos, estatutos, patrimonio, instancias y mecanismos de toma de decisiones y espacios de articulación.
- Informes anuales, evaluaciones, declaraciones fiscales, fuentes y montos de financiamiento.

2.- Mantener en orden la memoria institucional y los archivos administrativos y contables.

3.- Realizar auditorías financieras y administrativas periódicamente.

4.- Impulsar el debate hacia una reforma fiscal que contemple la simplificación y armonización de los procedimientos a nivel nacional.<sup>65</sup>

Tomando como base este conjunto de compromisos, un año después se hizo un análisis del nivel de cumplimiento. Este balance elaboró una muestra de 25 OSC, 20 de las cuales son firmantes del desplegado y otras 5 que son donatarias autorizadas en el SAT. El estudio se dedicó a evaluar tres aspectos, el perfil institucional (misión y objetivos, estatutos, estructura organizacional, servicios y proyectos); el perfil de financiamiento (fuentes, montos, presupuesto desagregado, declaraciones y dictámenes); y el factor de evaluación e impacto (indicadores de evaluación, productos, contrapartes-convenios-alianzas, informes anuales). A cada uno de los criterios se les otorgó una puntuación y los resultados mostraron un panorama interesante, porque entre la política declarada y la política real hay una brecha.

<sup>65</sup>Compromisos del "Pronunciamiento de las OSC...", 28 de junio 2005, México, D.F.

“En general el desempeño de la mayor parte de las OSC estudiadas es sumamente pobre, pues del total, únicamente ocho organizaciones, el 32%, logran una calificación satisfactoria en relación con el porcentaje general de cumplimiento. Sin embargo, hay que señalar que de las ocho aprobadas, tres obtuvieron calificación entre 60% y el 67%, que no son muy satisfactorias, mientras que de las cinco restantes, cuatro obtuvieron 75% (Fundar, Centro de Análisis e información, Alianza Cívica, DECA Equipo Pueblo y Alternativas y Capacidades)”.<sup>66</sup>

De estas organizaciones, tres de ellas forman parte del proyecto que establece una alianza estratégica con el IFAI, “El colectivo por la transparencia”, que tiene como objetivos fortalecer las capacidades institucionales y la participación social en torno al uso de la Ley de Transparencia.

A pesar de que la rendición de cuentas y la transparencia tienen altos costos, incluso a nivel de peligro para muchas organizaciones, por su materia de trabajo o por el tipo de grupos con el que se tiene actividad, y a pesar también de que existe una importante carencia de recursos, ya que la rendición de cuentas significa un gasto, las OSC han empezado a tomar el tema como una cuestión estratégica de su desempeño. Sin embargo, el balance anterior sobre el desempeño en la materia, expresa un panorama todavía muy deficiente en la materia.

A diferencia de los partidos y los sindicatos, las OSC, como actores relevantes de la vida pública, tienen menos obstáculos, quizá porque su historia y su trayectoria institucional han sido menos pesadas y negativas para la rendición de cuentas. También es cierto que a pesar de los avances, todavía es larga la ruta que tienen que recorrer las OSC para llegar a tener un perfil de transparencia y rendición de cuentas como el que se han comprometido a tener.

<sup>66</sup>Ver Ángel Kuri et al.

## Reflexiones finales

Dentro del marco que genera la reforma al artículo 6° constitucional, se abre una nueva oleada para que los sujetos obligados de la transparencia ajusten criterios y mecanismos que le permitan tener una rendición de cuentas y una transparencia más eficaz y expedita.

Los sujetos no incluidos o sólo parcialmente, como los partidos, los sindicatos y las OSC, forman un conjunto necesariamente heterogéneo, tanto en historias institucionales, como en problemáticas que enfrentan para entrar de lleno a la vía de la rendición de cuentas y la transparencia. De acuerdo a las preguntas iniciales, ahora podemos tener respuestas un poco más elaboradas para cada uno de los casos que hemos revisado en este trabajo.

Los partidos políticos, a pesar de que no forman parte de los sujetos obligados a nivel federal, tienen una posición complicada para seguir en la opacidad. Por ello, estamos de acuerdo con el siguiente planteamiento: los partidos “dada su naturaleza de entidades de interés público, financiadas por recursos públicos y con una función central en el sistema político mexicano, (...) deben considerarse como sujetos obligados por el derecho de acceso y que los ciudadanos deben por ello tener la posibilidad de requerirles información”.<sup>67</sup>

De alguna forma fue el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el que estableció un principio de máxima apertura sobre la información de los partidos políticos. Fue en una sentencia del año 2004, cuando establecieron los siguientes criterios:

<sup>67</sup>Ver Sergio López-Ayllón, “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en López-Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM, IFAI, México 2006, pág. 248.

“Es indiscutible que la ciudadanía tiene derecho a informarse sobre cómo (los partidos políticos) se organizan, cómo eligen a sus candidatos, cómo utilizan los recursos que les asigna el Estado, cómo financian sus actividades, etcétera. Este derecho no sólo compete a los militantes, afiliados o simpatizantes de los partidos políticos, sino que corresponde a todo el cuerpo electoral conformado por los ciudadanos”.<sup>68</sup>

Con esta sentencia del Tribunal Electoral se hubieran podido establecer en la reforma constitucional del Artículo 41, en la que se diseña el nuevo modelo entre política-partidos y medios, así como los cambios al IFE, las obligaciones de rendición de cuentas y transparencias de los partidos políticos. Pero no se hizo, así que los ciudadanos que quieran pedir información sobre los partidos tendrán que hacerlo a través de la autoridad electoral, primero con el IFE y después con el Tribunal.

En cuanto a los sindicatos la pelea apenas se inicia, con el gran desequilibrio entre el ámbito federal y el Distrito Federal, en donde se ha empezado a transparentar la información sobre los sindicatos. De cualquier forma los primeros resultados que ha generado el IFAI, abren una ruta que estaba antes completamente cerrada.

Las libertades sindicales y los derechos laborales son parte de un espacio de los derechos sociales y civiles que tienen que ser tutelados por el Estado. Los sindicatos son organismos de interés público, de forma similar a como son los partidos políticos. Representan intereses colectivos de carácter gremial, usan recursos, tanto de parte de las empresas, como de los mismos afiliados, por lo cual necesitan tener un manejo transparente y rendir cuentas a sus agremiados. De las leyes estatales de transparencia en ninguna se considera a los sindicatos como sujetos obligados; sin

<sup>68</sup>*Expediente del Tribunal Electoral SUP-JDC-041 2004, en López-Ayllón, op. cit. pág. 248.*

embargo, hay un conjunto de siete (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos, Sonora y Yucatán) en donde se les puede demandar información de forma indirecta, al considerar a los sindicatos como instancias que reciben, manejan o administran recursos públicos, aunque el procedimiento es a través de una derivación. En otros cuatro casos (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua y Morelos) se incluye como información pública de oficio los contratos colectivos, la lista de afiliados y los montos entregados a un sindicato.<sup>69</sup>

La entrada de los sindicatos al mundo de la transparencia y la rendición de cuentas tiene todavía demasiados obstáculos, desde intereses y temores sobre los cotos de poder del corporativismo, muchas veces aliados con empresarios y autoridades gubernamentales, hasta llegar a la simulación en la que se ha convertido la contratación colectiva que se expresa en los

La entrada de los sindicatos al mundo de la transparencia y la rendición de cuentas tiene todavía demasiados obstáculos, desde intereses y temores sobre los cotos de poder del corporativismo.

contratos de protección. Sin dejar de lado la parte de las mismas reglas del juego que tendrá que ser parte fundamental de una próxima reforma laboral, en donde los mecanismos de control sobre el sindicalismo, se puedan transformar en herramientas para el respeto a los derechos laborales, que no son otra cosa que derechos civiles y sociales; reglas que forman parte también del derecho internacional, como el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que garantiza la libertad sindical.

Existe una agenda democrática para las organizaciones sindicales y para concretarla se busca “la autonomía organizativa, voto secreto, transparencia y rendición de cuentas (...) La libertad de asociación es el camino hacia una nueva responsabilidad productiva de

<sup>69</sup>Ver Ponencia de Jorge Bustillos Roqueñí, “Transparencia en los procedimientos de registro de asociaciones sindicales”, octubre 2006, [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

cargas y beneficios compartidos (...) Se trata de conciliar libertad con responsabilidad, flexibilidad con bilateralidad y productividad con distribución de beneficios y estado de bienestar”.<sup>70</sup>

Las organizaciones sociales presentan un panorama diferente al de los partidos y los sindicatos. Sin duda, hay menores resistencias para transparentar y rendir cuentas, quizá porque los núcleos duros de poder de los otros sujetos no obligados los han hecho mucho más resistentes. Por lo que toca al espacio de las OSC de corte progresista, las que están embarcadas en proyectos democráticos, se han vinculado de forma directa y vinculante con el tema de la transparencia.

Las OSC de corte progresista se han vinculado de forma directa con el tema de la transparencia.

Por ejemplo, el proyecto de “El Colectivo por la Transparencia”<sup>71</sup> se ubica en la línea de derechos, y se ha propuesto como objetivo entrar al espacio de la transparencia como parte de sus temáticas de

trabajo. Entre el balance que presentamos en la parte dedicada a las OSC y este proyecto, existen vinculaciones probatorias, porque varias de las organizaciones que salen mejor evaluadas del estudio del ITAM, forman parte de este proyecto. Hay dos objetivos que vale la pena mencionar porque muestran de qué forma las OSC son aliadas de la transparencia por sus objetivos: estas organizaciones se proponen, como colectivo, conocer y capacitarse para el uso intensivo de la Ley de Transparencia y establecer vínculos entre las reglas y los mecanismos de transparencia y los ciudadanos y organizaciones. Al mismo tiempo, el Colectivo se propone la capacitación para el empleo de la Ley. Vale la pena mencionar que esta experiencia se ha repetido en otras partes, por ejemplo en Chihuahua, otro colectivo de OSC participaron e incidieron en el diseño de la Ley de transparencia del estado.

<sup>70</sup>Ver texto de Arturo Alcalde, “El sindicalismo durante el sexenio del presidente Vicente Fox”, manuscrito.

<sup>71</sup>Esta formado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, Fundar, DECA-Equipo Pueblo, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad y Presencia Ciudadana.

En suma, las OSC pueden ampliar su espacio de acción y de incidencia como participantes y facilitadores de la transparencia y rendición de cuentas, no sólo de sí mismos, sino de otros actores que todavía siguen siendo sujetos opacos, no obligados.

Dentro de lo que podemos considerar como una gramática de la transparencia para los sujetos no obligados, hay, a pesar de las historias institucionales, factores en común que pueden unificarlos frente al mundo de la transparencia y la rendición de cuentas. Los nombres nos hablan de sujetos responsables de interés público, que manejan recursos, públicos y privados, y que tienen la obligación de rendir cuentas. Los adjetivos de esta gramática apuntan hacia la calidad y accesibilidad de la información. Y las acciones, los verbos, son los que hemos desarrollado en el texto, diseñar estrategias para transparentar y rendir cuentas.

Esta gramática de la transparencia atraviesa por un conjunto de problemas relacionados con los sujetos obligados, y que en cierta forma también pueden afectar a los sujetos no obligados. Es importante establecer algunos factores porque serán parte de la agenda y las batallas por la transparencia del futuro próximo. En el libro *Derecho a Saber*, los coordinadores sistematizan estas dificultades que se encontraron en los diversos temas estudiados:

- Los usos y abusos de las causales para negar información y señalar que se trata de documentos reservados, como se pueden ver en las primeras sentencias del IFAI en materia de transparencia sindical;
- Los vacíos en la normatividad, en donde los sujetos no obligados se pueden mover con amplia discrecionalidad, porque si sucede con los sujetos que están ampliamente reglamentados, con los otros es mucho más complicado;

- En muchos casos la transparencia depende de otras reformas, por ejemplo en el caso de los partidos, de lo que pudo haber sido con la reforma electoral del 2007, constitucionalizar en el Artículo 41 la incorporación de los partidos como uno más de los sujetos obligados, pero no se hizo; o en materia laboral, de una futura reforma que modifique los mecanismos de control sobre los sindicatos;
- La calidad de la información, en donde se necesita que lo que se publicite sea útil, completo, comparable, accesible, como una dimensión en donde puede haber cierto mínimos comunes;
- El compromiso real con la transparencia, que en muchos casos se puede quedar en declaraciones de políticas y en discursos, pero no se implementa como una estrategia de las organizaciones; una excepción pueden ser proyectos como los colectivos de organizaciones sociales por la transparencia;
- Las limitaciones y heterogeneidades entre el espacio federal y los ámbitos estatales, en donde se llegan a tener calidades y formas de acceso muy diferentes; una parte quizá se pueda mejorar con los ajustes que ordena la reforma al Artículo 6°, pero en esta materia se tendrán que dar muchas batallas todavía.<sup>72</sup>

Los tres sujetos que se trataron en este trabajo tienen diversas historias y, como pudimos ver, se ubican desde distintos lugares sociales frente a la transparencia. Así mientras hay OSC que ya forman colectivos para usar la transparencia como una herramienta estratégica, los partidos no dan un paso más allá de lo que ya existía,

<sup>72</sup>Ver Jonathan Fox, et al, *Derecho a saber*, op. cit. pág. 22-27.



incluso con la reciente reforma electoral del 2007, es muy posible que hayan dado pasos hacia atrás en materia de fiscalización de los recursos público. La parte sindical es quizá la más atrasada, -a reserva de saber lo que sucede con la reciente iniciativa de cambios a la Ley Federal del Trabajo en materia de transparencia- y la que mayores desafíos presenta para modificar las condiciones de control y simulación, por un nuevo modelo democrático de respeto a los derechos laborales, de rendición de cuentas y acceso público a la información sindical.

En los tres casos estamos ante luchas diversas sobre la problemática de la rendición de cuentas y la transparencia, entendidos como el derecho a saber, ya sea como ciudadanos, agremiados o beneficiarios. Lo cual nos lleva a la doble vertiente que hace siglos

El problema grave de nuestro tiempo respecto a los derechos humanos no es “el de fundamentarlos sino el de protegerlos”.  
Norberto Bobbio.

establecieron países como Francia y Suecia: el derecho de acceso a la información pública como instrumento de control del poder y como derecho transversal de las personas.<sup>73</sup> Finalmente, como lo señaló Norberto Bobbio en una conferencia: el problema grave de nuestro tiempo respecto a los derechos humanos no es “el de fundamentarlos, sino el de protegerlos”.<sup>74</sup>

<sup>73</sup>Ver Ernesto Villanueva, “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”, en el libro coordinado por Sergio López-Ayllón, *op. cit.* pág. 27.

<sup>74</sup>Ver Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, Madrid 1991, pág. 63.



## Bibliografía

- Ackerman, John M., **Organismos Autónomos y democracia. El caso de México**, Siglo XXI, México 2007.
- Alcalde, Arturo y Luján, Bertha, **“Cómo viven la democracia los trabajadores mexicanos”**, en **La democracia de los de abajo en México**, Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coordinadores), La Jornada Ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/ UNAM, México 1997.
- Alcalde, Arturo, **“Transparencia Sindical”**, manuscrito, s/d.
- Alcalde, Arturo, **“El sindicalismo durante el sexenio del presidente Vicente Fox”**, manuscrito, s/d.
- Alcalde, Arturo, Bensusán, Graciela y Juan Pineda, Patricia, manuscrito del 17 de abril de 2007.
- Aziz Nassif, Alberto, **El Estado Mexicano y la CTM**, ediciones de la Casa Chata, Ciesas, México 1989.
- Aziz Nassif, Alberto, y Alonso Sánchez, Jorge, **“Tres Instituciones de la democracia Mexicana: IFE, IFAI y TEPJF”**, manuscrito.
- Aziz Nassif, Alberto, y Alonso Sánchez, Jorge, **El Estado Mexicano: Herencias y Cambios**, tres tomos, Ciesas y Miguel Ángel Porrúa, México 2005.
- Becerra Ricardo y Lujambio, Alonso **“¿Por qué constitucionalizar?”** en **Democracia, Transparencia y Constitución**. Propuestas para un debate necesario, Sergio López-Ayllón (coordinador), UNAM e IFAI, México 2006.
- Bensusán, Graciela **El modelo mexicano de regulación laboral**, editado por Plaza y Valdés, México 2000.
- Bobbio, Norberto, **El tiempo de los derechos**, Editorial Sistema, Madrid 1991.
- Bobbio, Norberto, **El futuro de la democracia**, Fondo de Cultura Económica, México 1986.

- Bresser**, Luis Carlos Pereira y Cunill Grau, Nuria (editores), **Lo público no estatal en la reforma del Estado**, Clad, Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Escobedo** Juan Francisco, “obstáculos fundamentales a la información pública estatal”, en **Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario**, Sergio López-Ayllón (coordinador), UNAM e IFAI, México 2006.
- Fox**, Jonathan, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, en la revista Perfiles Latinoamericanos, núm. 29, enero-junio 2006
- Fox**, Jonathan, Lobby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade, (coordinadores) Derecho a saber. Balance y **Perspectivas Cívicas**, Fundar y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, México 2007.
- García** Sergio y Cobos, Cristina “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil”, en **Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas**, Alejandro Monsiváis (compilador), IFAI y Cemefi, México 2005.
- Guerrero** Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en **Democracia, Transparenciay Constitución. Propuestas para un debate necesario**, Sergio López-Ayllón (coordinador), UNAM e IFAI, México 2006.
- Jordan**, Lisa “Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto”, en el libro **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**, Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, coordinadores, Ciesas, Universidad Veracruzana

- y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Kuri, Ángel et al. **“Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC”**, Proyecto sobre filantropía y Sociedad Civil, ITAM, México 2006, Manuscrito.
  - López-Ayllón, Sergio (coordinador), **Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario**, UNAM e IFAI, México 2006.
  - Michels, Robert, **Los partidos políticos**, editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
  - Morlino, Leonardo, **Democracias y Democratizaciones**, ediciones Cepcom, México 2005.
  - Newell, Peter, Wheeler, Joanna, Rights, **Resources and the Politics of Accountability**, Zed Books, 2006.
  - O’Donnell, Phillippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, **Transiciones desde un gobierno autoritario**, vol. 2 América Latina, Guillermo Paidós, Buenos Aires 1988.
  - O’Donnell, Guillermo, **Disonancias. Críticas democráticas a la democracia**, Prometeo Libros, Buenos Aires 2007.
  - Panebianco, Angelo, **Modelos de Partido**, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
  - Peschard, Jacqueline **“Los partidos políticos y la demanda de transparencia”**, en el libro Derecho a Saber, 2007.
  - Peschard, Jacqueline **“Transparencia y partidos políticos”**, Cuadernos de transparencia N° 8, IFAI, México, 2005.
  - Przeworski, Adam, **Democracia y Mercado**, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995.
  - Przeworsky, Adam, Stokes, Susan C., Manin, Bernard, **Democracy, Accountability, and Representation**, Cambridge University Press, New York 1999.
  - Schedler, Andreas, **¿Qué es la rendición de cuentas?** Cuadernos de Transparencia n° 3, IFAI, México 2004.
  - Tapia, Mónica y Robles, Gisela, **“Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil”**, en el libro Derecho

- a saber**, Fox, Jonathan, Lobby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade, (coordinadores), Fundar y el Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars, México 2007.
- Touraine**, Alain **¿Podemos vivir juntos?** Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1996.
  - Villanueva**, Ernesto, **“Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”**, en **Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario**, Sergio López-Ayllón (coordinador), UNAM e IFAI, México 2006.
  - Zovatto**, Daniel, **“América Latina”**, en Manuel Carrillo et al, (coordinadores) **Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia**, México, IFE 2003.



**Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal**  
**Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México**  
**Diciembre 2007**

**Tiraje: 1000 Ejemplares**

**Impreso por: Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V**

