

44
20j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL PAPEL ADMINISTRATIVO EN EL PROCESO DE LA
DEMANDA JURIDICO-LABORAL.
JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE 1995-1996**

T E S I N A

Q U E P R E S E N T A :

GUSTAVO ESCOBEDO MORENO

PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

ASESOR DE LA TESINA: PROF. CARLOS DOMINGUEZ TREJO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mis padres, como un testimonio
de agradecimiento, amor y respeto***

INDICE

PROEMIO	1
1. México ante la crisis del empleo	2
1.1. Situación del empleo en México	3
1.2. Empleo y demanda, jurídico-laboral, un análisis comparativo.	8
2. Antecedentes, Naturaleza y Organización de la J.F.C.A.	12
2.1. Antecedentes	12
2.2. Estructura y Organización de la J.F.C.A.	17
2.2.1. Pleno	17
2.2.2. Presidencia	17
2.2.3. Secretarías Generales	20
3. Los retos de la A.P. en el proceso de la demanda laboral	25
3.1. La A.P. en el diagnóstico de deficiencias	27
3.1.1. La capacitación para el desempeño administrativo	27
3.1.2. Descentralización administrativa y agilidad en los trámites	30
3.1.3. Situación presupuestal	33
4. Hacia una nueva "Cultura Administrativa"	
4.1. Conclusiones	37
4.2. Hacia una nueva "Cultura Administrativa"	42
ANEXOS	45
BIBLIOGRAFIA	49

PROLOGO

La modernización del sector público, implica la voluntad de cambiar, tanto en sus procedimientos, como en sus estructuras orgánicas, a fin de proporcionar el mejor servicio en el desempeño de sus funciones, encontrando los procesos y mecanismos adecuados que le permitan ejercer mejor su función, en beneficio de la sociedad. Esta acción tiene que realizarse no como mero ejercicio o decreto que se cumple con algunos cambios en los procedimientos o en las organizaciones, sino como la transformación de fondo, constante y permanente para hacer mejor las cosas, eliminando lo obsoleto, modificando lo modificable y perfeccionando lo perfectible.

"El Papel de la Administración en el Proceso de la Demanda Jurídico-Laboral", pretende hablar de la función práctica que desempeña la administración como herramienta indispensable para encontrar, solucionar y rectificar los procedimientos y deficiencias que se presentan en el curso normal de las demandas jurídicas registradas en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), es decir, en el transcurso y desarrollo de los juicios que se llevan en el marco institucional de los organismos jurídicos.

La crisis económica por la cual atravesamos ha provocado que se presenten una serie de problemas en todo el país, que van desde la disminución del poder adquisitivo de la moneda en el individuo común, hasta el incremento y pago de la deuda externa en un nivel macroeconómico.

En este contexto, la administración pública se ve en la necesidad de establecer criterios y mecanismos que eficienten la actividad de sus funciones. Bajo esta perspectiva se conforma nuestro campo o fenómeno de estudio como administradores, razón por la cual, se pretende mostrar en el presente trabajo, de una manera clara, algunos de los problemas administrativos que existen en la JFCA y que han contribuido a retrasar el curso normal de las demandas jurídico-laborales, a fin de proponer y promover las posibles soluciones al problema en cuestión.

I.- MEXICO ANTE LA CRISIS DEL EMPLEO

En las últimas décadas la crisis del empleo se ha incrementado de manera muy significativa, tanto a nivel nacional como internacional, de hecho son sólo algunos países (asiáticos sobre todo, como Taiwan, Corea o Hong Kong, por mencionar algunos), los que mantienen un crecimiento económico sustentado en la producción y exportación de mercancías, con lo cual han logrado un constante crecimiento en la promoción y creación de empleos.

Sin embargo, es necesario mencionar que las condiciones económicas, sociales y tecnológicas existentes en estos países no son las mismas para todos y por consiguiente estos modelos económicos no responden en muchos casos a las necesidades de aquellas naciones que ven en la región asiática, la clave del desarrollo. Tal es el caso mexicano que abrió las puertas de manera indiscriminada a la importación de bienes de consumo y a la inversión extranjera, lo que provocó un cambio sumamente brusco del propio sistema económico nacional.

Esto repercutió de manera evidente e inmediata en la producción, lo cual aunado a otros problemas de naturaleza económica, como el pago de la deuda externa, el tipo de cambio del peso frente al dólar, y la importación y exportación de mercancías, entre otras, crearían la existencia de un ambiente ideal para que se presentara actualmente una de las más agudas crisis económicas de los últimos años, misma que se refleja tanto en los salarios, como en el empleo, siendo este último punto el que trataremos a continuación.

1.1. Situación del empleo en México

El empleo se presenta como un fenómeno particular dentro de la actual crisis económica, tanto por sus alcances sociales como por sus características propiamente económicas, y en donde la situación para millones de aspirantes que intentan incorporarse a la fuerza de trabajo, es desoladora, incluso para aquellos que de alguna manera forman parte de esta, pues viven con el temor constante de perderlo y pasar al lado del ejército de millones de desempleados que se concentran principalmente, en las ciudades más importantes del país.

México, adoptó desde los años cincuentas un modelo de crecimiento sustentado en el proteccionismo económico¹, principalmente porque las presiones sociales todavía reclamaban airadamente los beneficios de la Revolución y su exacerbado nacionalismo, se manifestaba lo mismo en el ámbito social que en el económico.

Pronto, comenzaron a manifestarse los primeros signos de incapacidad productiva a principios de los sesentas, en parte, debido al crecimiento de la población (pues hay que recordar, que es en esta época cuando la población de las principales ciudades, se incrementa de manera significativa, con una tasa media anual de crecimiento del 3.2%)² lo que nos muestra claramente como el incremento del desempleo, comienza a ser considerado ya como un problema de corte nacional, aunque en ésta etapa todavía no se toman medidas de importancia que permitan establecer las estrategias que regulen la situación. Esta década, culmina aún sin grandes consecuencias en el campo del empleo, pese a que fue un período con numerosas demandas de tipo social, sobre todo al final de la misma, las cuales trajeron consigo una enorme repercusión y trascendencia para muchas áreas del desarrollo nacional.

¹Para el autor, ésta es una política económica que protege la producción de ciertas mercancías y en general a la economía nacional de un país, en contra de los productos externos que ponen en riesgo la estabilidad comercial interna, debido a una libertad total de importación o de libre comercio.

² Samaniego Villareal, Norma. "El mercado de trabajo mexicano". *Revista Mexicana del Trabajo*, primer y segundo cuatrimestre de 1993, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1993, pp. 4

A partir de los setentas, comienzan a manifestarse de una forma más palpable los síntomas de ineficiencia del sistema o modelo económico (en materia laboral), que ve limitado su crecimiento en cuanto a la promoción de empleos, pues éste es incapaz de dar respuesta a la demanda de la mano de obra. Ante esta situación, el Estado pretende jugar un papel más activo en la inversión y producción nacional: primero, porque la iniciativa privada adopta una postura de "especulación"³; y segundo, porque la actividad económica del Estado se manifiesta de una manera abierta al invertir principalmente en obras públicas de infraestructura, lo que le permite adquirir numerosas empresas cuyo estado financiero se encontraba al borde o en franco proceso de quiebra. Y de ésta forma el problema del empleo, si bien no queda cubierto de manera total, si logra aminorarlo en parte y de una forma inmediata, alcanzando en esa década un registro de desempleo del 3.8%.

La adquisición de empresas deficitarias, y el incremento de la deuda externa, son el resultado de la acción gubernamental por mantener una estabilidad en la planta productiva y como consecuencia se presenta la devaluación del peso mexicano en 1976.

Para fortuna del modelo nacional, es a fines de los setentas cuando surge el nuevo auge petrolero provocado por los enormes problemas en medio oriente, y la "época de abundancia" cobra gran importancia para mantener un crecimiento sustentado básicamente en la economía del petróleo. Sin embargo, esta situación sólo favorecería a la economía nacional por unos cuantos años, los suficientes como para provocar un incremento considerable en la deuda externa cuya complicación en el pago, aunada a la caída del precio del petróleo provocarían en 1983 la crisis económica más importante de las últimas tres décadas (tal y como puede apreciarse en el anexo 1) y ésta lógicamente, tendría repercusiones en el campo del empleo, que ve disminuido en primera instancia el poder adquisitivo de los salarios, lo que incide en la proliferación del

³ Se entiende este concepto, como aquella actividad financiera, en la cual se invierte de acuerdo con las fluctuaciones del cambio de moneda.

⁴ Op. Cit. pp. 31

subempleo, principalmente en el llamado "comercio subterráneo"⁵, debido a que no existe una alternativa viable para las demandas de empleo de la sociedad. Y por primera vez comienza a cuestionarse, la posible declaración de moratoria al pago de la deuda externa, aunque esta medida evidentemente no se llevó a cabo.

Ya en el sexenio delamadridista, la política económica que caracterizaría el modelo de crecimiento por varias décadas, daría un giro total al tratar de incorporar al país en un proceso de transformación, en materia de comercio exterior, y de inversión extranjera, primero con la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y después, con la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, firmado en 1992 y confirmado en 1993 (por citar tan sólo los más importantes) en el periodo salinista, que a su vez continuaría con esta política de adelgazamiento del Estado y prioridad a la inversión extranjera de una manera más radical.

El adelgazamiento del sector público administrativamente se hace prioritario, como un intento por modernizarse, tratando de eficientar y agilizar su acción, lo que implica la privatización de entidades públicas, la reducción del personal y el fomento a la participación y concurrencia de los particulares en los servicios que anteriormente eran monopolio del Estado. No obstante, este proceso de desincorporación de las entidades públicas se traduce en desempleo, pues teóricamente se pensaba que la inversión extranjera absorbería y daría solución a este problema, al igual que la supuesta y floreciente industria nacional. Sin embargo, tanto el agro, como la mediana y pequeña industria, no se encontraban y no se encuentran aún en condiciones de competir por un mercado externo, debido a su incapacidad productiva, tanto por el uso de tecnología, que en muchos de los casos es obsoleta, como por las limitaciones económicas que se padecen en estos renglones. Entonces sólo algunas empresas importantes pueden enfrentarse a este fenómeno de

⁵ Nombre con que se le designa a los comerciantes ambulantes que se encuentran al margen de las leyes fiscales.

"modas"⁶ y para las cuales este proceso globalizador o de "mundialización" de las economías significa una gran oportunidad para ganar mercados. La consecuencia de esto es que el aumento en el desempleo cobre dimensiones inesperadas.

Según los datos del INEGI, en su Encuesta Nacional de Empleo de 1995⁷ reporta una población total de 90'163,560, de los cuales existe una población menor de 12 años de 26'181,560 y una población mayor de 12 años de 63'982,096, por lo que existe una "Población Económicamente Activa" (PEA)⁸ de 35'558,484 y una "Población Económicamente" Inactiva (PEI)⁹ de 28'423,612. De esta PEA, hay una población ocupada de 33'881,068, y un total de 1'677,416 de desempleados abiertamente. En lo que respecta al PEI, existen disponibles 214,840 y no disponibles un total de 13'065,815. Esta PEI, está constituida por estudiantes con un total de 5'000,312; por parte de los que se dedican a los quehaceres domésticos existen alrededor de 6'694,526, pensionados y jubilados con un total de 625 161 y; otros inactivos que suman 960,656.

En este caso, básicamente los que se encuentran en una situación abierta de desempleo son aquellas personas que pasan ligeramente la media educacional, pues de acuerdo a lo publicado por el propio INEGI los empleados con instrucción nula o de nivel elemental, representan el 11% del desempleo

⁶ Se denomina "modas" a aquella acción política o medida económica implantada por los gobiernos, en virtud de considerar correctos los criterios para su aplicación, debido a la generalidad asumida en su modelo de crecimiento por otras naciones, tal y como ocurre con el neoliberalismo.

⁷ Encuesta Nacional de Empleo 1995, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México 1995, pp 19

⁸ Población Económicamente Activa (PEA).- Es la población que comprende a todas las personas de 12 años y más, que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada), o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta) en los dos meses previos a la semana de referencia. Estadísticas Económicas INEGI, Indicadores de Empleo y desempleo, México, Agosto de 1996 pp. 257

⁹ Población Económicamente Inactiva (PEI).- Comprende a todas las personas de 12 años y más que no realizaron actividades económicas, en la semana de referencia, ni buscaron hacerlo en los dos meses previos a la semana de referencia. Se clasifican en disponibles y no disponibles. Estadísticas Económicas INEGI, Indicadores de Empleo y desempleo, México, Agosto de 1996 pp. 258

abierto, mientras que las personas con educación media y superior constituyen el 44% de los desempleados respectivamente¹⁰.

En el siguiente cuadro, se observa de manera más clara el incremento del desempleo en los últimos años, de acuerdo con los datos obtenidos en 1990, 1991, 1993 y 1995¹¹

CUADRO 1

POBLACION	1990	1991	1993	1995
TOTAL POB.	24'063	31'229	33'652	35'558
POBLACION EMPLEADA	22'351	25'190	26'578	28'172

Las cifras se dan en miles

De esta manera podemos observar que lejos de existir una solución real que permita fomentar el empleo y por consiguiente reducir las tasas de desempleo, la tendencia ha sido contraria, presentándose un aumento constante y considerable en los últimos años, debido (además de la crisis económica); primero, a la incorporación de las nuevas generaciones a la fuerza de trabajo; segundo, a la sistematización de la producción que ya no incorpora a dicha fuerza en el mercado de trabajo de una manera aceptable, de acuerdo con las demandas de la sociedad; y tercero, a la incapacidad del modelo de crecimiento que no presenta soluciones de fondo.

Este fenómeno, del desempleo puede observarse de una manera muy particular en los registros que existen en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), sobre las demandas jurídico-laborales y en los cuales se presenta una correlación significativa con el índice de desempleo.

El funcionamiento y desempeño de la Junta como órgano jurídico de la Administración Pública en la impartición de justicia ha quedado rebasada, debido a la incapacidad que presenta en su estructura orgánica y a la cantidad de demandas recibidas, y si a esto le sumamos la política de austeridad, implementada por el gobierno para subsanar las finanzas de las entidades

¹⁰ Samaniego Villareal, Norma. "El mercado de trabajo mexicano". *Revista Mexicana del Trabajo*, primer y segundo cuatrimestre de 1993, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1993, pp. 11.

¹¹ *Estadísticas Económicas INEGI*, Indicadores de Empleo y Desempleo, INEGI, Agosto de 1996.

públicas, obtenemos como consecuencia que muchos de los juicios laborales queden rezagados, dando paso así a lo que podríamos denominar "la justicia de austeridad", es decir, la impartición de justicia con el mínimo uso de recursos humanos y materiales posibles.

2.2 Empleo y demanda jurídico-laboral, un análisis comparativo

El incremento de las demandas registradas en los últimos años, ha alcanzado niveles alarmantes, pues de acuerdo con los datos que proporciona la Junta tan sólo en el año pasado (hasta el mes de agosto), en el Informe de Labores 1994-1995 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se recibieron, un total de 32 mil 988 demandas de tipo individual cifra que presenta un incremento en 27% más que las registradas con respecto al año de 1994; 17 mil 48 correspondieron a las Juntas Especiales del Distrito Federal y 15 mil 940 a las Foráneas. Los juicios en trámite que incluyen los anteriores a diciembre de 1994 llegaron a 30 mil 330, y se dieron por terminados 23 mil 451.

De igual manera se registraron 589 demandas colectivas, de las cuales 15 correspondieron a problemas de naturaleza económica y 574 a titularidad de contrato; cifra 5.5% superior con respecto a las recibidas el año anterior.¹²

Las organizaciones sindicales presentaron 5 mil 882 emplazamiento a huelga; mil 48 correspondieron a revisión salarial; 757 a violaciones al contrato; mil 424 a firma de contrato; y 91 a otros motivos.

En lo que respecta a huelgas estalladas se presentaron en trámite 139, que comparadas con las del año anterior, muestran un incremento del 17.8%.

En 1996, de acuerdo con los reportes mensuales de la Secretaría Auxiliar de Información Técnica, encontramos que hasta el mes de agosto se han recibido un total de 35 mil 181 demandas registradas, de las cuales 34 mil

¹² Informe de Labores 1994-1995 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1995 pp. 67

546, son de corte individual, de éstas 20 mil 843, son llevadas a cabo en las Juntas del Distrito Federal y 13 mil 703 en las Juntas Foráneas.

En las demandas colectivas registradas, observamos que existen un total de 635, trece de las cuales son de naturaleza económica; por titularidad de contrato 558 y 64 más son de naturaleza jurídica.

De los emplazamientos a huelga existen registrados 3 mil 819, de los cuales 931 son por revisión salarial; 750 por revisión contractual; 544 por violaciones al contrato; mil 587 por firma de contrato y 7 por otros motivos.

En el renglón de las huelgas estalladas se han presentado 35 casos registrados; por revisión salarial hay 4; 11 más por revisión contractual; 18 por violaciones al contrato y; 2 por firma de contrato.

Si realizamos un rastreo general a partir de 1991, podemos observar claramente el incremento de las demandas laborales registradas en la JFCA, que muestran estadísticamente una similitud con la condición del desempleo actual, así como un incremento general, tal y como lo podemos observar en el siguientes cuadro comparativo:

CUADRO 2

SITUACION COMPARATIVA DE DEMANDAS

DEMANDAS REGISTRADAS	27.070	31.033	36.964	37.987	45.414	35.181
INDIVIDUALES	26.377	30.278	36.251	37.245	44.511	34.546
COLECTIVAS	693	755	713	742	803	635
NATURALEZA ECONOMICA	23	55	37	39	18	13
TITULARIDAD DE CONTRATO	670	700	676	703	785	558
OTROS DE NAT. JURIDICA	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	64
EMPLAZAMIENTO A HUELGAS						
REGISTRADOS	7.006	6.814	7.531	7.490	7.676	3.819
REVISION SALARIAL	1.861	2.671	1.770	2.785	1.862	931
REVISION CONTRACTUAL	2.924	1.998	3.057	1.703	2.670	750
VIOLACIONES AL CONTRATO	891	704	870	835	937	544
FIRMA DE CONTRATOS	1.328	1.441	1.828	2.165	2.119	1.587
OTROS	2	0	6	2	88	7
HUELGAS ESTALLADAS						
REGISTRADAS	136	156	155	116	96	35
REVISION SALARIAL	27	28	32	12	12	4
REVISION CONTRACTUAL	48	39	29	27	9	11
VIOLACIONES AL CONTRATO	46	68	67	63	60	18
FIRMA DE CONTRATO	15	21	27	14	15	2
OTRO	0	0	0	0	0	0
CONTRATOS COLECTIVOS	4.088	2.656	2.874	2.057	2.762	1.987
CONVENIOS COLECTIVOS	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2.171
REGLEMENTOS INTERIORES	5.246	3.494	2.873	1.977	3.653	304
TOTAL DE AMPAROS RECIBIDOS	7.783	7.793	7.846	9.199	9.918	6.678
AMPAROS DIRECTOS						
RECIBIDOS	6.930	7.001	6.942	8.226	8.654	5.735
A) CONCEDIDOS	3.009	3.200	3.058	3.275	4.020	2.561
B) NEGADOS	2.241	2.561	2.836	3.197	3.492	2.008
C) SOBRESIDOS	712	635	616	613	530	380
D) DESECHADOS	96	82	41	39	123	59
AMPAROS INDIRECTOS						
RECIBIDOS	853	792	904	973	1.264	943
A) CONCEDIDOS	429	260	229	323	447	257
B) NEGADOS	399	134	183	272	376	218
C) SOBRESIDOS	254	157	191	276	338	243
D) DESECHADOS	21	27	62	191	179	42

El cuadro es del autor con datos proporcionados por la JFCA

Ahora bien, si consideramos por un lado, que el desempleo y el número de demandas se han incrementado en los últimos años, y que por otra parte, este desempleo ha alcanzado de igual manera al sector privado que al público, podemos explicar en cierta medida la incapacidad de la institución, para cubrir de manera eficiente las demandas presentadas por parte de los actores laborales.

No obstante, es en este punto en que la administración juega una función propositiva y de corrección en las formas y los procesos, a fin de dar respuesta de manera rápida y efectiva a los problemas que enfrenta esta institución, pues de lo contrario se corre el riesgo de retrasar cada uno de los juicios registrados en la Junta. Y precisamente para poder entender la acción administrativa en este proceso, se hace necesario el conocimiento de la estructura orgánica de la JFCA, tal y como lo expondremos en el siguiente capítulo.

2. ANTECEDENTES, NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (JFCA)

Antes de comenzar a hablar de la organización y estructura de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), es necesario conocer los fundamentos legales y los antecedentes históricos que permitieron el surgimiento de esta institución para la impartición de justicia en materia laboral, a fin de tener una idea clara y básica tanto de su importancia para el sistema jurídico laboral, como de su funcionamiento orgánico-administrativo.

2.1. Antecedentes

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tiene su origen en el Art. 123 de la Constitución de 1917, el cual menciona en su Fracción XX que: "las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajador, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros, de los patrones y de uno del gobierno"¹³.

Debido a los movimientos armados que caracterizaron este período, que comienza con la Revolución de 1910, y a la propia inestabilidad social que prevalecía, esta Constitución no sufre grandes cambios en general, hasta 1927, cuando Plutarco Elías Calles ya en el poder decreta la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje publicada en el Diario Oficial el 23 de septiembre de ese mismo año¹⁴, para la impartición de justicia en materia laboral, tomando en consideración para su desempeño y funcionamiento cinco puntos elementales, de acuerdo con el tipo y naturaleza del conflicto, de tal manera que a la JFCA le competen los siguientes:

1. Los que surgen en zonas federales

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya Editores, México, 1996, pp. 140

¹⁴ Decreto por medio del cual se crea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, publicado en el Diario Oficial de la Federación 23 de septiembre de 1927, pp 8

2. Los que se suscitan en industrias y negocios cuya explotación o establecimiento se hallaban a contrato o concesión federal
3. Los que abarcan dos o más estados, o un estado y zona federal.
4. Los derivados de contrato de trabajo que tuvieran por objeto la prestación de labores continuas y de la misma naturaleza en distintos estados.
5. Y en los casos que por convenio escrito de la mayoría de los representantes y de una industria los trabajadores de la misma, se hubiere aceptado expresamente la jurisdicción del Gobierno Federal.

En 1931, se promulga la primera Ley Federal del Trabajo como un intento importante para regular las relaciones laborales por la vía legal y jurídica. Esta Ley menciona en su Art. 365 Fracción IX la capacidad de la propia Junta para expedir su reglamento y con esto erigirse como un organismo independiente, comenzando a organizarse en función de las propias necesidades de la institución.

Las leyes en materia laboral casi no sufren cambios durante cuatro décadas pese a que el contexto social que prevalecía en nuestro país se encuentra lleno de acontecimientos importantes; es hasta 1970, cuando se promulga la segunda Ley Federal del Trabajo, que sustituye a la del 31 y ésta es precisamente la que actualmente se encuentra en vigor.

Para 1975, se presentan una serie de modificaciones a la Constitución General de la República,¹⁵ destacando lo establecido en el art 123, por hacer referencia a la materia laboral en particular lo que se menciona en su Apartado A Fracción XXXI en donde establece la ampliación de la Junta en su competencia relacionada con los ámbitos de la industria automotriz, la

química-farmacéutica y de la celulosa y el papel, creándose también las Juntas Especiales 15 y 16 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, mismas que atienden lo relativo a aceites y grasas vegetales alimenticias, empacadoras y envasados, embotelladoras y enlatadoras de bebidas.

Este proceso de concentración de la Junta se hacia cada vez más inminente, al integrar a la JFCA en diversas Juntas Especiales, todas en el D.F., así es que el primer intento por descentralizarla se da con la modificación de los art. 600 y 606 de la Ley Federal del Trabajo en 1976¹⁶, que promueven la creación de diversas Juntas en el interior de la República.

Con esto se establecen Juntas Especiales en las entidades de Guadalajara, Jal. (17); Monterrey, Nvo. León (18); Jalapa, Ver. (19); Tuxtla Gutiérrez, Chis. (20); Mérida, Yucatán (21); y Hermosillo, Son. (22).*

En 1978 se crean en otras ciudades de la República diversas Juntas Especiales, con la misma finalidad, quedando organizadas de la siguiente forma: Aguascalientes, Ags. (23); Mexicali, B.C.(24); La Paz., B.C.S. (25), Campeche Camp. (26); Saltillo, Coah. (27); Colima, Col. (28); Chihuahua, Chih. (29); Durango, Dgo. (30); Guanajuato, Gto. (31); Chilpancingo, Gro. (32); Pachuca, Hgo. (33); Toluca Edo. de Méx. (34); Morelia, Mich. (35); Cuernavaca, Mor. (36); Tepic, Nay. (37); Oaxaca, Oax. (38); Puebla, Pue. (39); Querétaro, Qro. (40); Chetumal, Q. Roo (41); San Luis Potosí, S.L.P. (43); Villahermosa, Tab. (44); Cd. Victoria, Tam. (45); Tlaxcala, Tlax. (46); Zacatecas, Zac.(47).

Actualmente, en el Distrito Federal existen 21 Juntas que absorben diversas áreas laborales, en tanto que en el interior de la República, hay un total de 34 Juntas distribuidas en todo el territorio de acuerdo a las modificaciones que ha presentado la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (ver anexo 2).

¹⁵ Declaratoria por el que se adiciona la fracción XXXI del art. 123, Apartado A de la Constitución aparecida en el Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1975, pp3

¹⁶ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1976, pp.2

* El número que aparece a la derecha, es con el que se identifica a cada una de las Juntas Especiales.

Cabe señalar que en lo referente a huelgas estalladas y conflictos colectivos, se lleva a cabo el juicio en la propia sede de la Junta, independientemente del lugar en donde se origine el conflicto.

Así podemos observar que existen un total de 55 Juntas en todo el país que abarcan de manera general los conflictos en los siguientes ramos industriales, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo (LFT)¹⁷:

- | | |
|--|--|
| 1.- Textil | 2.- Hulera |
| 3.- Eléctrica | 4.- Azucarera |
| 5.- Cinematográfica | 6.- Minera |
| 7.- Metalúrgica y siderúrgica | 8.- Hidrocarburos |
| 9.- Petroquímica | 10.- Cementera |
| 11.- Calera | 12.- Automotriz |
| 13.- Química | 14.- Celulosa y papel |
| 15.- Aceites y grasas vegetales | 16.- Ferrocarrilera |
| 17.- Maderera básica | 18.- Vidriera |
| 19.- Tabacalera | 20.- Productora de alimentos
empaquetados, enlatados o
envasados |
| 21.- Elaboradora de bebidas envasadas o enlatadas. | |

En este sentido, las empresas cuyos conflictos se llevan en la JFCA, de acuerdo con la citada ley son¹⁸:

- a) Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
- b) Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y

¹⁷ Ley Federal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1996, pp 13

¹⁸ Ibídem.

c) Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación

Una vez que hemos esbozado la naturaleza y origen de la JFCA podemos hablar de su estructura y organización, a fin de poder comprender su funcionamiento y conocer de ésta manera aquellas áreas que administrativamente, retrasan el curso normal de las demandas laborales que se presentan en este Tribunal.

2.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LA J.F.C.A

Muchos de los problemas a los cuales se enfrentan las organizaciones tanto privadas como públicas, encuentran su origen en la estructura y organización administrativa que prevalece en estas, de tal manera que una mala planeación, traería consigo una serie de vicisitudes de origen, las cuales sólo pueden ser corregidas con una transformación de fondo, de aquellas áreas que limitan el desempeño correcto e integral de la organización.

En el caso de la JFCA, puede apreciarse una centralización administrativa que limita la agilización de los trámites y de los juicios laborales que se llevan a cabo en la institución. Esto lo podemos observar claramente, en su constitución orgánica administrativa (ver anexo 3), pues de acuerdo con el manual de organización de la JFCA, ésta se compone de las siguientes áreas:

2.2.1. Pleno

Es el organismo que uniforma los criterios de resolución en los procedimientos jurisdiccionales que se desahogan en el Tribunal. Tiene entre sus funciones, informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de las medidas adoptadas para el funcionamiento de la JFCA, actualizando para esto, el Reglamento Interior, resolviendo los asuntos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y las actividades representadas en las Juntas

2.2.2. Presidencia

Es el órgano responsable de implementar las funciones inherentes a la acción jurídica y administrativa del Tribunal, participando en los criterios, resoluciones y medidas adoptadas por el Pleno. Además también propone a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los lineamientos y políticas en materia de impartición de justicia en las relaciones laborales.

En gran medida es esta la que planea, dirige y controla las actividades en la JFCA, por lo menos es así como funciona en la práctica, pues es la Presidencia, la que formula las propuestas que uniforman los criterios sobre

interpretación y aplicación de las normas de trabajo, en cuanto a su jurisdicción y administración.

Secretaría Auxiliar de Huelgas.

Funciona como organismo conciliatorio del Tribunal en materia de huelgas, desde su etapa de emplazamiento hasta su estallamiento, procurando un arreglo en todo momento de los intereses de las partes en conflicto. Mantiene un control de los casos que se ventilan en el ámbito de su competencia.

De hecho es en ésta donde inicia la primera fase del conflicto, en lo referente al posible estallamiento de huelga.

Secretaría Auxiliar de Huelgas Estalladas.

Apoya la función jurídica y conciliatoria del Tribunal en materia de huelgas a partir del estallamiento de las mismas. También realiza un registro de las huelgas estalladas y procura dar trámite a las mismas.

Al igual que la anterior, promueve un arreglo conciliatorio en todo momento entre las partes en conflicto. Esta Secretaría Auxiliar de Huelgas, comienza a participar una vez que la huelga estalla, por lo que cumple con la segunda fase del proceso de la huelga legalmente presentada ante la JFCA.

Secretaría Auxiliar de Conflictos Colectivos.

Aquí se apoya la función jurídica y conciliatoria del Tribunal en materia de conflictos colectivos, manteniendo al igual que las anteriores un control de los casos que se ventilan en el área de su competencia, es decir, los conflictos colectivos de naturaleza jurídica y/o económica presentados ante la JFCA.

Secretaría Auxiliar de Amparos

Apoya las funciones jurídicas del Tribunal, como autoridad responsable en los juicios de garantía (instancia que protege el derechos de los individuos que ven violada su garantía por parte de una autoridad), prestando auxilio a

los tribunales que tienen a su cargo, los juicios de amparo dentro de los términos establecidos por la ley.

Registra y tramita los amparos directos e indirectos que se interpongan contra las actuaciones realizados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Juntas Especiales en el D.F.

Son las encargadas de impartir justicia, en los asuntos laborales de sus respectivas materias de competencia, procurando en todo momento la conciliación entre las partes.

Registra, analiza, tramita, resuelve y ejecuta en su caso los conflictos individuales de su competencia, derivados de las relaciones laborales de jurisdicción federal con apego al área de su responsabilidad.

Juntas Especiales en provincia

Imparten justicia, en los asuntos individuales de trabajo en su respectiva demarcación territorial, procurando en todo momento la conciliación entre las partes.

Actúa como auxiliar del órgano jurisdiccional del amparo, practicando las notificaciones y traslados necesarios y dictando las interlocuciones de supresión que procedan. Recibe toda clase de asuntos colectivos del ámbito federal y los remite a las oficinas centrales.

2.2.3. Secretarías Generales

a) Secretaría General de Acuerdos

Organo dependiente de la Presidencia encargada de establecer el control procesal de los asuntos que se ventilan en el Tribunal, supervisando a las unidades jurídicas, excepto en el aspecto administrativo. Planea ante la Secretaría General de Coordinación Administrativa, las necesidades financieras, de recursos humanos, materiales y de servicios del área de su competencia a fin de integrar el Presupuesto anual de la Junta.

Coordina la formulación de los dictámenes periciales y también controla la expedición de exhortos en el Distrito Federal, procurando que estos, sean diligenciados y contestados por las partes involucradas.

De esta Secretaría General dependen dos Secretarías Auxiliares y tres departamentos.

Secretaría Auxiliar de Distribución de Diligencias

Plantea a la Secretaría General de Acuerdos, las necesidades financieras, de recursos humanos y servicios del área que le compete. Recibe y controla los exhortos que remitan las Juntas Especiales Foráneas y demás autoridades.

Establece el control de los exhortos y peritajes, tanto de las Juntas foráneas como de las locales.

Secretaría Auxiliar de Control Procesal

Procura que los procedimientos que se tramitan en la Junta se realicen en la forma y términos establecidos por ley, tratando de proponer para esto, los cambios que considere necesarios para y tratar de mantener actualizados los sistemas y procedimientos del control procesal.

Departamento de Quejas

Atiende las denuncias planteadas por el público en relación a la actuación de los funcionarios públicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Departamento de Contratos Colectivos

Registra y analiza los contratos colectivos, convenios y reglamentos interiores de trabajo de jurisdicción federal, depositados ante la Junta.

Departamento de Peritajes

Controla los peritajes médicos, para disminuir los tiempos de desahogo de estas pruebas.

b) Secretaría General de Consultoría Jurídica y Documentación

Proporciona asesoría permanente al Tribunal en los asuntos que lo requieran, compilando, investigando y analizando la información y documentación relacionada con el Derecho Laboral.

Secretaría Auxiliar de Información Técnica

Difunde e intercambia información técnica-jurídica en materia laboral, tanto en las diversas Unidades del Tribunal, como entre otras Juntas de Conciliación y Arbitraje del país.

c) Secretaría General de Coordinación Administrativa

Coadyuva a la planeación, organización, programación, evaluación y ejecución de las actividades del Tribunal, proponiendo al Presidente de la Junta las modificaciones necesarias en la estructura de la JFCA. Formulando los programas y anteproyecto de presupuesto. Y proporciona los recursos financieros, humanos, materiales y de servicios que se asignarán a las diversas áreas del Tribunal.

Departamento de Archivo y Correspondencia

Controla los sistemas para la recepción y despacho de la documentación, registrando y distribuyendo toda la correspondencia destinada a la JFCA:

Secretaría Auxiliar de Programación y Presupuesto.

Pretende vigilar el cumplimiento de los programas y/o proyectos del Tribunal. Analizando la estructura de las diversas áreas que la integran, al mismo tiempo que propone los cambios y adecuaciones que en su caso, se consideren necesarios para el funcionamiento de la Junta, de acuerdo a los lineamientos que establezca la STPS.

Departamento de Presupuesto

Establece los mecanismos técnicos para conocer los rendimientos del personal y las cargas de trabajo que tiene la JFCA. También recibe, procesa, y evalúa sobre los datos que periódicamente le sean proporcionados por los presidentes de las Juntas Especiales.

Departamento de Gestión

Planea, organiza, y controla los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los programas, dotando a las áreas de la JFCA, de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los programas y gestionando ante las áreas correspondientes, los recursos económicos en materia de pasajes, viáticos y gasto de oficina autorizados para el personal de la Junta. También es este departamento el que controla el fondo revolvente asignado a la JFCA.

Secretaría Auxiliar de Administración de Recursos Humanos

Promueve la implantación de políticas, acciones, procedimientos y medidas orientadas al mejoramiento en la administración de recursos humanos. Establece las relaciones y los conductos necesarios con las Unidades Administrativas del sector Laboral y del Sector Público Centralizado y Paraestatal, para la administración de los recursos humanos en el Tribunal.

Departamento de Personal

Planea y controla los sistemas de recursos humanos en la Junta, llevando el control del personal, realizando los movimientos de altas, bajas y promociones del personal.

Secretaría Auxiliar de Recursos Materiales y Servicios

Promueve la implantación de políticas y procedimientos en la administración de los recursos materiales y servicios generales.

Departamento de Recursos Materiales

Implementa los procedimientos y medidas en la administración de los recursos materiales y servicios, en conformidad con lo establecido por la Secretaría Auxiliar de Recursos Materiales y Servicios.

Una vez que, que observamos la estructura orgánica de la institución, podemos notar que existe una centralización administrativa en algunas de sus áreas, entre las que podemos mencionar las siguientes:

1.- Las áreas de demandas colectivas, huelgas y contratos, colectivos

2.- Amparos.

3.- Y las funciones propias del Área de la Secretaría Auxiliar de Diligencias, que es precisamente la que controla, todo lo relacionado con la asignación de peritos, para toda la Junta en su conjunto, y de la cual nos ocuparemos de una manera muy particular, en virtud de que es aquí, en donde gran parte de los juicios se retrasan por la falta de designación de peritos de oficio de una manera rápida y eficiente.

Evidentemente, este problema de organización nos llevaría a promover una descentralización racional de estas estructuras, no obstante, esta acción resulta inoperante en los casos de los conflictos de tipo colectivo, pues hay que señalar que casi en su totalidad, los sindicatos y las centrales obreras, tienen

su sede en el Distrito Federal y estos son los que de alguna forma han influido para que este tipo de conflictos, se desahoguen en la capital, lo que no ocurre con los otros puntos, y en donde si cabe la posibilidad de promover la descentralización administrativa como una medida racional, a fin de alcanzar los objetivos generales establecidos por la propia institución.

Por otra parte, el análisis de la estructura orgánica de la Junta, es la base del estudio por medio del cual habremos de plantear la vinculación existente entre la demanda juridico-laboral y el ámbito administrativo de la JFCA.

3. LOS RITOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCESO DE LA DEMANDA LABORAL.

¿Qué papel juega la administración en un juicio laboral?, ¿cómo actúa para dar solución a los problemas que enfrenta la Junta, en el incremento de las demandas jurídicas?. Sin lugar a dudas, estos puntos, son tan sólo algunos de los problemas a los cuales la administración tiene que enfrentarse de diferentes formas, de acuerdo con los recursos tanto materiales como humanos con que cuenta la JFCA.

Sin embargo, para comprender de una manera más clara el papel de la administración, es necesario hablar de ésta, como una disciplina y actividad profesional.

Así vemos que originalmente el concepto de administración, se utiliza para designar una actividad de las personas para ofrecer un servicio a otras. Se deriva del latín *ministrare* que significa, servir, cuidar y con ella se le designa a la acción de servicios para la satisfacción de necesidades.¹⁹ Este punto, evidentemente, nos habla ya de la administración pública en un sentido muy particular, y pronto debido al desarrollo de las actividades de la misma sociedad, este proceso se extendería a otros ámbitos, tal es el caso de la administración privada o de empresas, aunque para fines de este trabajo, nos limitaremos a enfocarlo al sector público, que es nuestro campo de trabajo como administradores.

Ahora bien, la función administrativa implica el estudio sistematizado de una actividad y de los órganos que la realizan, con el fin de encontrar una armonía en su desempeño y en cuyo objetivo lleva implícita la eficacia y eficiencia de sus órganos. Estas ideas comprenden, tres aspectos indisolubles; un órgano como campo de estudio, una actividad que permita la aplicación práctica y una disciplina como actividad científica.

Su aplicación en el ámbito público, no se limita ni queda circunscrita al aspecto práctico, propiamente administrativo de los bienes de la nación y de los servicios que ofrece para la solución de las exigencias o demandas de tipo social, que se encauzan dentro del marco de las instituciones, sino que ésta es más compleja, pues antes que nada, es necesario comprender que la Administración Pública tiene implícita una doble función, primero, en su aspecto práctico que ya señalamos y en segundo lugar, como órgano mediador y vocero del Estado y de las relaciones sociales que emanan de la propia sociedad, como dice Omar Guerrero: "El fundamento social y político de la Administración Pública es la separación del Estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y la Administración Pública"²⁰, es decir, en este aspecto es la acción que ejerce el Estado en el seno de la sociedad y más aún, su mediación en el conflicto social, que conlleva, como un producto de esta relación, al campo de la justicia. "Tiene una naturaleza dual, a saber, política y administrativa, en la medida en que como relación del Estado y la Sociedad, la Administración Pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección"²¹, de aquí, que gran parte de su complejidad, se reduzca a la búsqueda del equilibrio de las propias fuerzas sociales.

Para fines de esta investigación es su aspecto práctico, al cual nos referiremos dentro del contexto de la JFCA, a fin de conocer e identificar los puntos frágiles que existen en sus trámites los cuales provocan un retraso en el desahogo de las demandas jurídicas, y una vez identificados promover su agilización a fin de alcanzar los objetivos planteados de la manera más adecuada.

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Noriega Editores, México 1991, pp 43

²⁰ Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontanamara, México, 1986 pp. 107

²¹ *Ibidem* pp 261

3.1. La administración en el diagnóstico de deficiencias.

Ya en líneas anteriores hablamos de la función administrativa dentro de las organizaciones, por consiguiente, de acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría General de Coordinación Administrativa y a la Secretaría Auxiliar de Control Procesal, encontramos que existen una serie de problemas administrativos que van desde los métodos y procedimientos de organización de la propia institución, hasta los que implican al presupuesto asignado a la JFCA. No obstante, a nuestro parecer aquellas áreas o departamentos que administrativamente provocan un retraso en el curso de la demanda jurídica, por ser el objeto de estudio del presente trabajo, se ubican en tres grandes rubros fundamentales:

- 1) los de falta de capacitación por parte del personal;
- 2) la estructura orgánica de la institución, como resultado de su propia centralización y;
- 3) los recursos financieros con que cuenta la Junta.

3.1.1. La capacitación para el desempeño administrativo.

Al hablar de la capacitación, nos referimos al art. 153 Fracciones A a X de la Ley Federal del Trabajo que dice en su primer Fracción: "Todo el trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida o productividad, conforme a los planes y programas formulados de común acuerdo por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".²²

Paradójicamente a esto, la Junta no lleva a cabo el cumplimiento de este Artículo, de una manera total, por lo menos durante el año de 1996, pues existen numerosas deficiencias en el personal que se encuentra prácticamente sin capacitación, tanto en lo que se refiere a los métodos de organización, como a relaciones interpersonales, esto queda corroborado, con la información que proporciona la Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos, la cual reporta un total de ocho cursos para personal operativo (secretarías), consistentes en el

²² Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa 75ª edición, México 1996, pp. 94

manejo de procesadores de texto; y seis cursos más, para personal jurídico, (mandos superiores), consistentes en planteamientos de problemas que se presentan en casos prácticos.

Estos "cursos de capacitación", pueden estar cargados de buenas intenciones, pero ¿a quién puede interesarle un curso de computación con paquetes totalmente obsoletos?, además dadas las condiciones de austeridad que existen en el sector público, existe muy poco personal con acceso a una computadora igualmente obsoleta como los sistemas empleados.

De la misma manera, el personal jurídico*, nunca asiste a un curso de "capacitación", ya que éste solo figura por mero "formulismo" administrativo. De hecho en las listas de asistencia, no se registró ningún funcionario público a dicho curso, quedando entonces registrado como un requisito que cumple la JFCA ante las exigencias que realiza la STPS.

Ahora bien, esta falta de capacitación para el personal aparentemente no provoca retrasos considerables en el proceso del juicio, sin embargo, la práctica puede demostrarnos lo contrario, pues si nos remitimos a aquellas áreas o departamentos administrativos que tienen que ver directamente con el proceso de la demanda, tal y como ocurre con los archivos de las Juntas, podemos observar que existen numerosos aspectos que detienen el proceso normal de la demanda, como ocurre cuando el expediente se extravía, por falta de una buena organización. De tal manera, que cuando se va a desahogar una de las pruebas, ésta no puede efectuarse por dicha razón, siendo entonces necesario fijar nueva fecha de audiencia para su desahogo, lo que retrasa el proceso hasta dos y tres meses, dependiendo siempre de las cargas de trabajo de la "mesa**".

* Personal que desempeña directamente sus funciones en el juicio laboral, Secretarios Auxiliares de Acuerdo, Secretarios de Acuerdo y Presidentes de Junta.

** Lugar físico con el que se le designa al Secretario de Acuerdo que lleva a su cargo el proceso de la demanda

En la Junta, los sistemas de organización se llevan por medio de ficheros que indican el estado en el que se encuentra el expediente, lo anterior es muy rudimentario y afecta el proceso del juicio, ya que incluso las fichas llegan a extraviarse, lo que provoca de igual manera un retraso en el juicio laboral.

Por consiguiente, podemos decir, que en este campo, existe una prioridad por mejorar los sistemas de control, previa capacitación del personal, actualizando y modificando sus sistemas de operación, promoviendo su automatización mediante nuevos mecanismos que den respuesta de una forma rápida y ágil, y adecuándolos a las necesidades requeridas, a fin de tener una organización óptima en los archivos y de esta manera contribuir a la atención de demandas de la manera más ágil y sencilla.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2001, en su apartado de capacitación señala: "Elevar el potencial productivo de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo constituye un objetivo de la mayor importancia para alcanzar el crecimiento sostenido de la producción, la productividad y los salarios. Con ese fin resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país"²³. Pensamos que el sector público se encuentra contemplado en este punto, pues resultaría ilógico que la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que teóricamente es la encargada de vigilar los cursos de capacitación que por ley le corresponde ofrecer a las empresas, no llevará a cabo esta función con sus propios trabajadores.

Lo que si es claro es que resulta imprescindible ampliar y diversificar los programas de capacitación para brindar a todos los servidores públicos la oportunidad de profesionalizar su actividad con acciones sistemáticas y permanentes que contribuyan a ampliar su ámbito de acción y lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos, lo cual vendría a repercutir directamente en beneficio de la propia Administración Pública Federal y en un caso particular en el de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

²³ Diario Oficial de la Federación, 31 de Mayo de 1995, pp 83

3.1.2. Descentralización administrativa y Agilización de Trámites

Retomando a Max Weber, podemos decir que el Estado moderno, tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización (Estado y sociedad), tal vez como una medida de control y poder, y en el caso de nuestro país no resulta muy distinto, pues de hecho el proceso de desarrollo nacional, se ha sustentado básicamente en la centralización de funciones²⁴ en las ciudades más importantes, principalmente en el D.F., como resultado de las políticas económicas implantadas por nuestros gobernantes, sobre todo a partir del período pos-revolucionario.

En lo referente a la centralización de la Junta, podemos ver en su estructura orgánica, que todos los problemas de corte colectivo, tales como Huelgas, Contratos Colectivos, Conflictos Colectivos, tienen que llevarse a cabo en la propia sede de la institución, es decir, cuando en alguna de las Juntas Especiales establecidas en el interior de la República reciben un problema de este tipo, ésta lo remite a la capital para que se desahogue.

No obstante, este problema de centralización escapa en gran medida de la propia actividad administrativa, para dar pie a un acuerdo de tipo político, en virtud de que como ya señalamos en el capítulo anterior, son los sindicatos y demás agrupaciones obreras, las que han promovido su desahogo en la sede de la institución, pues en su mayoría, estas organizaciones tienen ubicadas sus oficinas en la capital de la República, y de esta forma les resulta más fácil su intervención.

Existen otras áreas en las que también existe una centralización irracional, tal es el caso de la Secretaría Auxiliar de Diligencias, que es la

²⁴ Se entiende como la concentración sistemática y consistente o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción. Por ejemplo la transferencia de atribuciones de las entidades federales al gobierno federal o el retiro de poderes delegados a organismos subordinados. De acuerdo a: Martínez Silva, Mario. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C., México, 1983, pp. 382

encargada de proporcionar peritos de oficio a todas las Juntas que conforman la Federal de Conciliación y Arbitraje que así lo soliciten, tanto médicos, como contables, administrativos o valuadores, además de las materias que no están contempladas en una primera instancia, tales como ingeniería petroquímica, análisis económico, traducciones de lenguas extranjeras o caligrafoscópicos, tan sólo por mencionar algunas. Esto provoca la burocratización de trámites, ya que cuando a esta Secretaría por ejemplo, le solicitan las Juntas un perito, este procedimiento tiene que ser con un mínimo de 20 días hábiles para la designación del mismo, aunado a lo anterior, la Secretaría Auxiliar de Programación, Organización y Presupuesto, en su Departamento de Gestión, solicita un total de 10 días hábiles más para la programación de viáticos de los peritos cuya labor sea de tipo foráneo. Posteriormente el perito realiza su comisión y debido a las cargas de trabajo con que cuenta, la realización del dictamen pasa a formar "fila" entre los numerosos expedientes que tiene a su cargo para su elaboración.

Así resulta entonces que cuando el perito tiene su dictamen, este ya no puede entregarse en la fecha señalada en audiencia en primera instancia, porque se retrasó, y entonces la propia Junta solicitante, se ve en la necesidad de fijar nueva fecha y hora para su entrega, que en muchos de los casos va de uno hasta tres meses, además en este tipo de procesos, existe la posibilidad de que se solicite un perito Tercero en Discordia²³, porque los dictámenes de las partes fueron contradictorios, y entonces el proceso para solicitar un nuevo perito se repite.

El ejemplo que hemos citado nos permite comprender la problemática que esta investigación plantea, de una manera clara y la función que tiene nuestra disciplina en el proceso de la demanda laboral, no solo como una forma de seguir los trámites y cumplir una serie de requisitos, tanto jurídicos como administrativos, sino como una herramienta que nos permite eficientar y

²³ Durante el juicio de la demanda una de las pruebas que se pretende demostrar, es la Prueba Pericial, esta prueba consiste en probar los motivos que originaron el conflicto del juicio y cada una de las partes, tanto la parte actora, como la parte demandada presenta su perito para que rinda dictamen. De tal manera, que

acelerar los trámites y procedimientos jurídicos de una manera acorde a las necesidades que presenta la sociedad en materia laboral.

Por otra parte, es importante señalar también que el número de demandas se ha incrementado de una manera considerable, en parte por la propia incapacidad de la Junta cuya estructura no cubre de manera eficiente la cantidad de demandas registradas (pues hay que recordar que tan sólo en el año que ocupa esta investigación, existen registradas, hasta el mes de agosto, un total de 35,181 demandas, es decir 8 111 más del total anual registradas en 1991 y 3,422 más que las registradas hasta el mes de agosto de 1995), además de que el departamento de peritajes cuenta con tan sólo 3 peritos administrativos, 3 peritos contables, 2 peritos valuadores, y 15 peritos médicos para toda la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo anterior tiene como consecuencia un rezago importante en la elaboración de peritajes.

También existen los casos, en que la materia de la prueba pericial, no está contemplada dentro del departamento, y entonces se tendrá que recurrir a un profesional externo, es decir que se encuentre fuera de la estructura orgánica de la institución, con el conocimiento necesario para que funja como tal, mismo que deberá de llenar una serie de requisitos y formas que retrasan administrativamente su designación.

Ahora bien esta centralización existente en la JFCA, lejos de agilizar los trámites, sobre todo en materia pericial, ha provocado que estos sean lentos y burocráticos, de hecho la mayor parte de las quejas que se reciben en el Departamento de Quejas, de la Secretaría General de Acuerdos es, por la falta de asignación del perito. Así resulta necesario, comenzar a promover la descentralización²⁶ de las funciones, a fin de lograr dos objetivos básicos:

cuando dichos dictámenes son contradictorios, se hace necesaria la presencia de un perito Tercero en discordia, que será finalmente el que le de la razón a una de las partes.

²⁶ La descentralización administrativa consiste en la delegación del poder dentro de un marco geográfico. Se puede delegar o no una posición determinada del propio poder, imponer condiciones para el ejercicio del poder delegado e inclusive recuperar éste, pero en la práctica, como el representante puede restablecer alianzas entre los grupos administrativos políticos y económicos locales, generalmente se establecen sistemas de información que permiten al delegante intervenir en los actos de sus agentes y prever y aplicar

- a) que el problema encuentre su solución en el lugar donde se suscite, y;
- b) fortalecer y dar mayor participación a las oficinas regionales, delegando facultades, y promoviendo la autonomía orgánica, en la cual pueda tomar sus propias resoluciones y dictar disposiciones de carácter general a fin de satisfacer las necesidades sociales de una manera pronta y efectiva.

La administración debe ser eficiente, y los administradores debemos tener conciencia del papel que juega en todos los organismos del sector público y la única forma de controlar y limitar las consecuencias de esa tendencia centralizadora, es promoviendo y fomentando una "pluralidad"* de sus estructuras burocráticas, con intereses definidos y encontrados para que equilibren su actividad y su funcionalidad de la manera más óptima.

3.1.3. Situación Presupuestal

En el renglón de los recursos financieros podemos observar que existe un presupuesto muy limitado, para cubrir las necesidades de la Junta, pues es necesario tomar en consideración el importante incremento en el número de las demandas, que llevan implícito un mayor gasto en el presupuesto de la Junta.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se le asignó un presupuesto para 1995 de 660 millones 222 mil nuevos pesos, para el periodo diciembre de 1994-Agosto de 1995²⁷, los cuales se distribuyen de la siguiente forma:

sanciones a la conducta censurables de éstos. En este sentido, los riesgos inherentes a la delegación de poder, son siempre un obstáculo a la descentralización. Martínez Silva, Mario. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C., México, 1983, pp.386

* Este concepto se refiere a la diversidad estructural de los órganos que físicamente y funcionalmente componen una unidad administrativa

²⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Informes de Labores 1994-1995, Talleres Gráficos de México, 1995, pp.9

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA SECRETARIA
DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

Diciembre 1994-Agosto de 1995
(Miles de pesos)

TOTAL	660,222	504,524
Administración (AA)	97,356	110,366
Planeación de Política Laboral y Bienestar de los Trabajadores (BJ)	59,445	66,658
Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral y Fiscal (CI)	68,805	84,047
Promoción de la Justicia (CK)	15,441	16,402
Fomento y Regulación del Empleo, la Salud Seguridad e Higiene en el Trabajo (3T)	24,534	23,790
Política de Salarios y Bienestar de los Trabajadores (3U)	21,148	20,302
Fomento y Regulación del Programa Nacional de Capacitación para los Trabajadores (3V)	363,064	166,331
Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación y la Capacitación (5F)	7,840	15,539
Canalización de Recursos Financieros a los Trabajadores (5R)	2,589	1,089

Fuente: Informe de Labores 1994-1995, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

De los cuales los conceptos Impartición de Justicia y Promoción de la Justicia, equivalen al 16.7% y al 3.2% respectivamente, del total ejercido durante el período reportado.

Si hacemos la comparación con el presupuesto otorgado en este año, podemos observar que el total otorgado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social²⁸ es de 1 mil 215 millones 231 mil pesos, de los cuales solo se ejercen 509 millones 123 mil pesos, y a los sectores de Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral y Fiscal; y Promoción de la Justicia le

²⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Informe de Labores 1994-1996. Talleres Gráficos de México, 1996.

corresponden 89 millones 091 mil pesos y 18 millones 505 mil pesos respectivamente.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

Diciembre 1995-Agosto de 1996

(Miles de pesos)

Porcentaje	Presupuesto	Realizado
TOTAL	1 215 231	509,123
Administración (AA)	111,611	108,951
Planeación de Política Laboral y Bienestar de los Trabajadores (BJ)	77,619	86,294
Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral y Fiscal (CI)	88,482	89,091
Promoción de la Justicia (CK)	17,451	18,505
Fomento y Regulación del Empleo, la Salud Seguridad e Higiene en el Trabajo (JT)	22,585	16,871
Política de Salarios y Bienestar de los Trabajadores (JU)	11,841	12,451
Fomento y Regulación del Programa Nacional de Capacitación para los Trabajadores (JV)	847,657	138,794
Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación y la Capacitación (5F)	32,052	15,539
Canalización de Recursos Financieros a los Trabajadores (6R)	2,589	
Edificios	6,953	5,953

Fuente: Informe de Labores 1995-1996, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

En este sentido, puede observarse un incremento de 5 millones 044 mil pesos y de 2 millones 103 mil pesos para los rubros antes señalados. Si a esto aunamos el incremento de las demandas por un lado y por otro las devaluaciones que se han presentado del peso mexicano, podemos comprender entonces que gran parte del problema de la Junta, se debe a la falta de recursos económicos que solventen los gastos de la propia institución, y sin los cuales, cualquier medida para optimizar su funcionamiento resultará inútil.

Al aplicar la restricción económica, se comienzan a tomar de forma paralela otras medidas como la reducción de personal y la limitación del presupuesto para muchas áreas fundamentales de la JFCA.

A nivel de la Secretaría del Trabajo, se presentan programas con los cuales el personal de honorarios se limita y no hay contrataciones. Al mismo tiempo el personal de confianza y de base disminuye, con programas como "retiro voluntario" y la "congelación" de plazas en todo el sector público comienza a presentarse como una medida común, ya que es la política implementada por el Estado para adelgazar al sector público.

Si bien es cierto que existe la necesidad de simplificar el aparato gubernamental, para adecuar su tamaño, y optimizar los recursos con que cuenta, lo es también el hecho de que ésta debe realizarse de una manera responsable y objetiva previo análisis de las áreas que conforman al organismo público, pues en lo que respecta a la JFCA, más que adelgazar sus departamentos, es necesario el reforzamiento de algunas áreas, con la finalidad de dar mayor peso a la realización de funciones sustantivas y que por sus características requieren de una autonomía de gestión para su descentralización, a fin de cumplir con los objetivos establecidos por la propia institución.

4. HACIA UNA NUEVA "CULTURA ADMINISTRATIVA"

4.1 CONCLUSIONES

Un cambio es un proceso de desarrollo, es una constante en la evolución de la sociedad, en donde los procesos de transformación son permanentes, aunque éstos varían en extensión y profundidad, dependiendo siempre de las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas en que se desarrollan.

En este contexto, la modernización del Estado, se hace prioritaria para apegarse y responder a los cambios de la vida actual, y así ofrecer a la sociedad civil su papel de rector y administrador de los bienes de la nación, aprendiendo a servir para gobernar mejor, mediante una Administración Pública capaz de responder con oportunidad y suficiencia a las crecientes demandas de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria.

Esa función que desempeña el Estado a través de la Administración Pública Federal, en su calidad de prestador de los servicios públicos esenciales que requiere la vida comunitaria, como regulador de la actividad social y económica y como representante de la sociedad misma, se encuentra delimitada y regulada por un amplio marco legal que va desde las normas básicas constitucionales, hasta las disposiciones de carácter administrativo. Sin embargo es innegable que en múltiples ocasiones, esa normatividad se ve rebasada por la dinámica del cambio y de las fuerzas sociales, y en donde por consiguiente, se hace necesario promover una nueva Administración Pública, la cual debe basarse en la práctica permanente de hacer mejor las cosas, modificando lo que obstruye con el único propósito de eficientar su actividad administrativa, y promoviendo de ésta manera una nueva "cultura administrativa".

Las estructuras de Gobierno configuran en parte una organización grande, obesa en muchos casos y con múltiples y diversos procesos y sistemas, los cuales se desarrollan en un ambiente que ya de por sí es de insuficiencia, y

todavía se ven aún más torpes y lentos en sus acciones y medidas, con el simple aumento de la población y de sus reclamos, que presiona en forma importante sobre la cantidad y calidad de respuesta que el propio Estado ofrece, sobre todo con los grandes problemas económicos por los cuales atravesamos, inflación constante, devaluación de la moneda, desempleo, inseguridad pública, en suma; crisis económica.

En este sentido la Administración Pública, tiene que modificar sus estrategias, transformarse y abocarse a una racionalidad administrativa eficaz y eficiente, tanto a corto como mediano y largo plazo, propiciando capacitación a sus trabajadores, modificando sus sistemas y actuando responsablemente sobre las estructuras orgánicas que conforman al sector público.

Bajo esta perspectiva, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se ve en la necesidad de aplicar y desarrollar nuevas técnicas administrativas de acuerdo a los recursos y las necesidades que la institución requiera, con el fin de propiciar un mejor funcionamiento en la impartición de justicia en materia laboral.

Ya en capítulos anteriores, observamos que en gran medida, los problemas administrativos que retrasan el proceso normal de un juicio laboral, se deben principalmente a:

- 1.- Falta de capacitación por parte del personal que labora en la Junta, y que va desde los niveles operativos, hasta los mandos medios y superiores.
- 2.- Excesiva centralización en la Secretaría Auxiliar de Diligencias, en lo referente al Departamento de Peritajes; y,
- 3.- La aplicación correcta y adecuada de los recursos financieros para fortalecer algunas áreas, administrativas que tienen que ver directamente con el proceso de la demanda jurídica.

Estos puntos pueden corregirse mediante:

a) La implementación de cursos de capacitación que no existan sólo para cubrir ciertos requisitos administrativos, impuestos por la STPS, sino por el contrario que impliquen una verdadera capacitación, mediante la orientación y la motivación permanentes a todos los niveles jerárquicos de su organización administrativa, desde los niveles operativos, hasta los mandos medios y superiores, proporcionando información de las nuevas tecnologías existentes; identificando y modernizando de la misma forma, aquellas áreas del servicio público, con la finalidad de actualizar y perfeccionar sus conocimientos y habilidades y así desempeñar mejor su función.

Esta actividad adquiere en la actualidad gran relevancia en los archivos de las Juntas, y cuya función es de las que mayor problemática ha causado en su vinculación con los demandantes, por la utilización de mecanismos y sistemas obsoletos, lentos e inadecuados y que no permiten atender con agilidad y eficiencia a los usuarios.

A lo anterior, hay que añadir también que las instalaciones físicas son insuficientes, y el trato frío e impersonal o indiferente de algunos servidores públicos, encargados de las ventanillas o de las gestiones, se refleja en servicios básicos prestados con ineficiencia e insuficiencia mismos que no presentan soluciones efectivas a las demandas y requerimientos de la sociedad.

Si realmente se pretende generar una transformación que permita administrativamente disminuir los tiempos en los trámites del juicio laboral, es en estos sectores en los que se debe sustentar el cambio derivado de la nueva "cultura administrativa", para hacer más eficientes y ágiles los procedimientos y los trámites que influyen y retrasan administrativamente el proceso normal de dicha demanda jurídico laboral.

b) En lo referente a la centralización de la Secretaría Auxiliar de Diligencias, existe la necesidad de promover su descentralización administrativa, con el fin de que las Juntas tengan la facultad de contratar a sus propios peritos.

Esta medida permitirá que el desahogo de trámites, la atención de asuntos y la resolución de problemas se lleve a cabo en el lugar mismo en donde se originan los conflictos, y esto se traduce en la eliminación de traslados innecesarios y costosos, pérdida de tiempo, de molestias y de retraso, tanto de servidores públicos, como de los actores, que verán agilizado así el proceso de su demanda

c) Estas vertientes incluyen las acciones de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones. Ese fortalecimiento no representa un indiscriminado incremento de personal o de recursos, sino sólo de aquellos que son necesarios para ejecutar las funciones de la manera más adecuada, mediante un replanteamiento administrativo racional de dichos recursos, tomando en consideración para esto, las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que prevalecen en la actualidad.

La adquisición de equipos de computo y la capacitación del personal para el uso adecuado de dichos equipos permiten la sistematización de los procesos, rapidez y eficacia, y sobre todo concientizar a los servidores públicos sobre la importancia de brindar un trato más humano a la ciudadanía en general.

La sociedad exige rapidez en sus trámites y los sistemas empleados en la Junta actualmente han quedado rebasados, obsoletos y ya no es posible mantenerse al margen de los cambios tecnológicos, pues este retraso se traduce en insuficiencia administrativa. Y lo que se pretende es disminuir los tiempos y los costos en beneficio de la propia sociedad.

Por otro lado, en lo referente a la contratación de personal para la realización de peritajes, hay que tomar en cuenta que no en todos los juicios laborales existe esta prueba, razón por lo cual no sería recomendable establecer o formar Departamentos de Peritajes en cada Junta, sino que puede

ser más funcional establecer contratos para la prestación de servicios profesionales (contratos de honorarios por el servicio prestado), sustentado en el art. 2606 del Código Civil que dice:

"El que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos..."²⁹

Esta situación queda sustentada en el principio que sigue la propia Secretaría Auxiliar de Diligencias cuando se le solicita un perito cuya materia no esté contemplada en el Departamento de Peritajes, tal y como ocurre, por ejemplo con las periciales caligrafoscópicas, traducción de lenguas extranjeras o ingeniería petroquímica y su contratación se hace por medio de este régimen de honorarios, cuyo presupuesto, es asignado por una partida presupuestal específica.

De esta manera se hace necesaria la delegación de responsabilidades y funciones a las Juntas Foráneas para designar a sus propios peritos, previa creación y aprobación de una partida presupuestal por este concepto. Toda vez que esta medida representa a la larga:

- a) un menor gasto del presupuesto,
- b) disminución de las cargas excesivas de trabajo para el personal que se encuentra laborando actualmente dentro del Departamento de Peritajes, y;
- c) Agilización en la entrega de dictámenes periciales y con ello, mayor fluidez en el proceso de la demanda laboral.

Primero, porque hay un mayor gasto en la programación de viáticos, transporte terrestre y/o aéreo necesarios para la ejecución de este trabajo, que establecer un programa de elaboración de dictámenes por honorarios, cuyo profesional radique en el lugar de origen del conflicto, o que se encuentre dentro de las delimitaciones geográficas que corresponden a cada

Junta Especial Foránea, salvo en los casos especiales en los cuales no exista en la región un perito con las características señaladas en la prueba pericial, y en cuyo caso si sería necesaria la contratación de un perito vía la Secretaría Auxiliar de Diligencias en sus oficinas centrales.

Segundo, porque se disminuye con ésto los tiempos en la designación de peritos y en la elaboración de su trabajo, promoviendo una mayor agilización en la entrega de los dictámenes y evitando con esto largos peregrinajes y gastos excesivos, y:

Tercero, porque se ha observado que uno de los mayores problemas que administrativamente retrasan el proceso de la demanda jurídico-laboral, tiene que ver con la designación de peritos y la elaboración y entrega de dictámenes periciales.

4.2 HACIA UNA NUEVA "CULTURA ADMINISTRATIVA"

Ahora bien, con estas medidas pensamos que muchos problemas que administrativamente retrasan el curso normal de una demanda jurídico laboral quedarían resueltos, salvo en aquellos cuyo desempeño implica a la propia litis de la demanda lo cual tiene que ver básicamente con otros aspectos de tipo jurídico y que rebasan los objetivos planteados por esta investigación.

Finalmente, para la implementación de estas medidas, también es necesaria la consolidación de forma paralela, de una nueva "cultura administrativa" que por si misma genere el impulso al mejoramiento de las formas de actuar no sólo en el caso de la JFCA, sino de manera general en todas las instituciones gubernamentales

Las acciones se darán como una consecuencia ya no exclusivamente de la voluntad de la autoridad superior, sino del curso, iniciativa y participación de todos los integrantes de los organismos del gobierno.

Actualmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) ha promovido el "Programa de Modernización de la Administración

²⁹ Código Civil, Para el Distrito Federal, en materia Común y para toda la República en materia Federal.

Pública 1995-2000" (Promap) como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), con la finalidad de plantear los lineamientos y marcar la directrices del cambio administrativo, en conjunción con las diferentes dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal (APF).

En este diagnóstico, se plantean dos grandes objetivos:

a) Transformar a la Administración Pública Federal (APF) en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

b) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Derivados de estos, existen cuatro puntos importantes que tienen que ver directamente con los enunciados en el presente trabajo, tales como:

1. Participación y Atención Ciudadana: En este caso, se pretende que la sociedad accese a la APF con diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones. Evidentemente este proceso se generará como el resultado de la participación social en las organismos que conforman a la APF, es decir debido a las propias fuerzas democratizadoras que imperen en la política existente.

2. Descentralización u/o Desconcentración Administrativa: Aquí se pretende dotar a las instituciones políticas de la flexibilidad necesaria para amoldarse y responder a las nuevas necesidades que se presentan en la sociedad, promoviendo la racionalización permanente en la delegación de responsabilidades tanto a niveles inferiores, como a instancias regionales con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático. Con este proceso se pretende que las dependencias y entidades públicas

Capítulo II De las prestaciones de servicios profesionales. Art. 2606, pp. 492

promuevan una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativos y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos, con el objeto de agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios. Esta delegación de responsabilidad se deberá acompañarse necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño.

3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.- Tradicionalmente la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios específicos. Esto en gran parte se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficacia y eficiencia para el cumplimiento con los objetivos a cumplir.

De igual manera el sistema de vigilancia de los servidores públicos se orienta principalmente al cumplimiento y apego del marco jurídico en que se desempeña la actividad de la administración pública y no así en la eficacia y eficiencia con que se desarrollan las funciones.

Por lo que se hace necesario replantear las estrategias de cumplimiento a objetivos de acuerdo a la estructura de los organismos y conformación de la población, a fin de alcanzar los objetivos no en función al cumplimiento de un programa presupuestario, sino en función de las necesidades que requiere la población usuaria.

4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.- Aquí es en donde reside el verdadero potencial de cambio, para la implementación de una nueva "cultura administrativa".

Así, para poder aspirar a un cambio sustancial, es necesario aceptar de antemano que las condiciones de nuestro entorno no favorecen la

perseverancia de principios fundamentales, tales como la honradez, honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad, debido a la falta de reconocimientos e incentivos, remuneraciones, horas de trabajo y un real escalafón que favorezca el crecimiento profesional de los empleados y servidores públicos.

De la misma forma, son pocos los programas de capacitación para incidir en una mejora amplia, además de no ser sistemática, ni programada, por lo que es frecuente que se existan cursos sin relación directa con la función que desempeñan y de esta manera el funcionamiento global es limitado.

Con el paso del tiempo se han presentado diferencias de fondo entre, entre los trabajadores que pertenecen a organizaciones sindicales y los que no lo están (sindicalizados vs. confianza), los primeros tienen garantizado el empleo, pero al mismo tiempo se les limita en cuanto al acceso en el escalafón y sus ingresos son bajos. En contraste con esto, los que constituyen los grupos de mando, gozan de mejores niveles de ingreso, pero al mismo tiempo carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo e incluso de una indemnización al perder su nombramiento. Esto ha repercutido en gran medida en el desempeño de las funciones, las cuales en su mayoría no alcanzan niveles óptimos en su ejecución.

Para terminar creemos necesario fomentar en base a todos los puntos anteriores la nueva "cultura administrativa" en la que se ejecuten acciones de manera responsable y no por mero decreto o mandato, buscando el traslado de la responsabilidad a instancias regionales sobre funciones o procesos completos; de crear una autonomía para las gestiones y no de una independencia irracional que se desligue de las propias instituciones; de conservar en las oficinas centrales las facultades de normatividad y vigilancia y no de la centralización de funciones, se trata entonces de hacer de la administración una cultura que se encuentre al servicio de la sociedad.

ANEXOS

ANEXO 1

MÉXICO, INDICADORES MACROECONÓMICOS

Crecimiento del PIB (Volumen)	5.8	6.8	6.2	0.6	3.6
Promedio inflacionario (índice de precios al consumidor)	10.5 (1)	4.71	20.5	78.8	21.5
Término del periodo	10.8 (1)	4.4 (1)	58.9	20.0	15.5
Déficit público (como porcentaje del PIB)					
Promedio del periodo	1.4 (2)	1.2 (2)	7.7	11.7	0.3
Término del periodo	-1.2 (2)	-2.0	16.9	-5.5	3.5
Balanza de cuenta corriente (como porcentaje del PIB)					
Promedio del periodo	-1.3	-2.71	4.8	0.6	-3.5
Término del periodo	-3.7	-4.21	3.6	1.9	-6.8
Tasa del cambio dólar-peso					
Término del periodo	12.5	12.51	148.5	2 681.0	3 118.6
Depreciación anual promedio	-6.2	0.01	22.9	-51.2	-5.1
Deuda externa, término del periodo					
Billones de dólares	0.7 (3)	6.6 (4)	87.6	95.1	98.9
Como porcentaje del PIB	11.3	16.9 (4)	53.3	48.6	30.2

1. Deflactor del PIB

3. Único Público

2. Unicamente Federal

4. Se refiere a 1971

Tomado de Samaniego Villarreal, Norma. El mercado de trabajo mexicano, Revista Mexicana del Trabajo, Primero y segundo cuatrimestres de 1994, núm. 4/5, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría B, México, 1994

ANEXO 2

RELACION DE JUNTAS EN EL D.F.

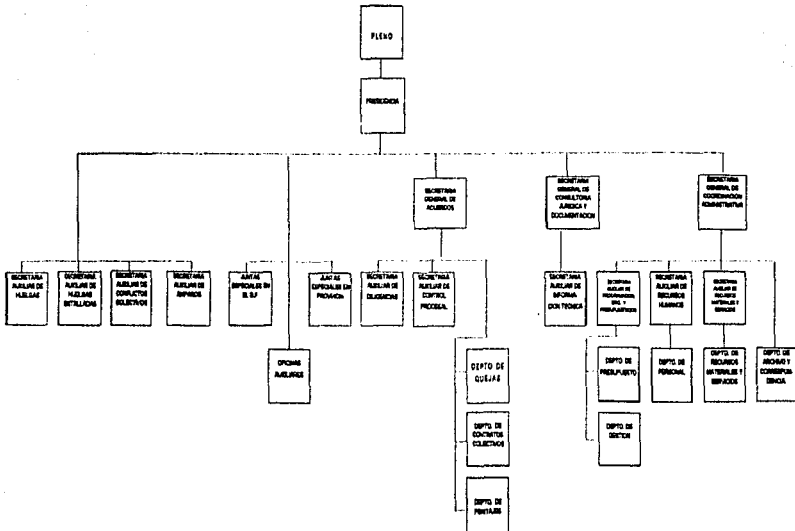
JTA. ESP. 1	JTA. ESP. 2
JTA. ESP. 3	JTA. ESP. 3 BIS
JTA. ESP. 4	JTA. ESP. 5
JTA. ESP. 6	JTA. ESP. 7
JTA. ESP. 7 BIS	JTA. ESP. 8
JTA. ESP. 9	JTA. ESP. 9 BIS
JTA. ESP. 10	JTA. ESP. 11
JTA. ESP. 12	JTA. ESP. 12 BIS
JTA. ESP. 13	JTA. ESP. 14
JTA. ESP. 14	JTA. ESP. 15
JTA. ESP. 16	

RELACION DE JUNTAS FORÁNEAS

JTA. ESP. 17. Guadalajara, Jal.	JTA. ESP. 18. Guadalajara, Jal.
JTA. ESP. 19. Guadalupe, Nvo. León (antes 18)	JTA. ESP. 20. Guadalupe, Nvo. León
JTA. ESP. 21. Mérida, Yuc.	JTA. ESP. 22. Mérida, Yuc. (antes 19)
JTA. ESP. 23. Hermosillo, Son. (antes 22)	JTA. ESP. 24. Aguascalientes, Aga (antes 23)
JTA. ESP. 25. Saltillo, Coah. (antes 24)	JTA. ESP. 26. Chihuahua, Chih. (antes 29)
JTA. 27 Durango, Dgo. (antes 30)	JTA. 28 Guanajuato, Gto (antes 31)
JTA. 29 Toluca, Edo. Mex. (antes 34)	JTA. 30 Morelia, Michoacán (antes 35)
JTA. 31 Cuernavaca, Mor. (antes 36)	JTA. 32 Oaxaca, Oax. (antes 38)
JTA. 33 Puebla, Pue. (antes 39)	JTA. 34 Tlaxcala, Tlax. (antes 40)
JTA. 35 Tijuana, Baja Calif. (antes 41)	JTA. 36 Tijuana, Baja Calif. (antes 42)
JTA. ESP. 35 Culiacán, Sin (antes 43)	JTA. ESP. 36 Villahermosa, Tab. (antes 44)
JTA. ESP. 37 Cd. Victoria, Tamps. (antes 45)	JTA. ESP. 38. Coahuila, Coah. (antes 46)
(antes 48)	JTA. ESP. 39. Veracruz, Ver. (antes 47)
JTA. ESP. 39 Tampico, Tamps. (antes 49)	JTA. ESP. 40 Ensenada, B.C. (antes 51)
JTA. 41. Tlaxcala, Tlax. (antes 54)	JTA. 42. Torreón, Coahuila (antes 55)
JTA. 43 Acapulco, Gro. (antes 58)	JTA. 44 Poza Rica, Ver. (antes 59)
JTA. 45 Veracruz, Ver. (antes 60)	JTA. 46. Tlaxcala, Tlax.
JTA. 47 Cananea, Son.	JTA. 48 Campeche, Camp.
JTA. 49. Tuxtla Gutz, Chi.	

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE
ESTRUCTURA ORGANICA

07



ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

BIBLIOGRAFIA

Código Civil, Para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Ed. PAC, S.A de C.V. México, 1995

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya Editores, México 1996

De Buen, Nestor. Cocertación social, Reconversión y Empleo. Porrúa. México, 1988

Diffieri, Jorge A. Escritos de política laboral, social y económica, ed. Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) /OIT. Lima, Perú 1981

Dirección General del Empleo (STPS). Estudio Global del Mercado de Trabajo en México. Dirección General del Empleo, México 1993

Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México 1988.

Grados Espinoza, Jaime A. Inducción, reclutamiento y selección. Ed. el Manual Moderno. México 1990

González Reyna, Susana. Manual de redacción e investigación documental Ed. Trillas. 3a. edición. México 1987.

Guerrero Orozco, Omar. La administración Pública del Estado capitalista, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), serie-estudios, México 1979.

Ley Federal del Trabajo, Ed. Porrúa, México 1996

Levy, S. El problema del empleo en México: reorientación de la estrategia económica. Banco Nacional de México, México 1981.

Martínez Silva, Mario. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C., México, 1983.

Merril, Harwood F. Clásicos en administración. Ed. Limusa-Noriega México, 1990

Morales, Hugo Italo. La Estabilidad en el empleo. Ed. Trillas. México 1987

Rojas Soriano Raul. Guía para realizar investigaciones sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985

Salyano Rodríguez, Raúl. La administración de la crisis en el Estado mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México 1985

Schlarman, Joseph H. L. México, Tierra de Volcanes, de Hernán Cortés, a Miguel de la Madrid Hurtado. Ed. Porrúa, México 1993

Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Organismos Sectorizados, Manual General de Organización (STPS) Serie Documentos Básicos no. 2., México, 1994

Trejo Reyes, Saul. El empleo en México, Fondo de Cultura Económica, México 1988

Vázquez Nava María Elena. La Administración Pública Contemporánea en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de. Fondo de Cultura Económica. 2a.edición, México 1994

TESIS

Aboytes Perete Jordan Javier, Población y Empleo en México. El caso del empleo urbano 1988-1993. Diagnóstico. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1994.

HEMEROGRAFIA

Samaniego de Villareal, Norma. El mercado de trabajo mexicano, Revista Mexicana del Trabajo, Primero y segundo cuatrimestres de 1994, núm. 4/5, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría B, México, 1994

Diario Oficial de la Federación, 23 de septiembre de 1927

Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1975

Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1976

Diario Oficial de Federación 31 de mayo de 1995

DOCUMENTOS

Estadísticas Económicas INEGI, Indicadores de empleo y desempleo, Agosto, México 1996.

Evaluación de Resultados. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1990 a 1996

Informe de Labores 1994-1995. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Talleres Gráficos de México, México, 1995.

Informe de Labores 1995-1996. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Talleres Gráficos de México, México, 1996.

Manual de Organización de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-1996. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1995.