

Monografía por experiencia profesional

Desempeño laboral en la administración
pública: Secretaría de Gobierno y Secretaría
de Trabajo y Previsión Social

Juan Gutiérrez Vélez

02/11/2012

Índice

Introducción

Desarrollo

I.-Relaciones Internacionales en las funciones del Secretario Particular

I.1.- Importancia de las Relaciones Internacionales en la administración pública

- a) Los principales problemas de la administración pública en México
- b) Las Relaciones Internacionales en la administración pública en México

I.2.- Las Relaciones Internacionales en las funciones del Secretario Particular

- a) Funciones del Secretario Particular en las Secretarías de Gobierno del Estado de Quintana Roo
- b) Funciones del Secretario Particular en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Quintana Roo

II.- Secretaría de Gobierno

II.1.- Secretaría de Gobernación a nivel federal

- a) Antecedentes históricos
- b) Visión, Misión y Atribuciones

II.2.- Información de la SEGOB en Quintana Roo

- a) Visión, Misión y Estructura Organizacional
- b) Atribuciones

III.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

III.1.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social a nivel federal

- a) Antecedentes históricos
- b) Ejes rectores y atribuciones

III.2.- Información de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en Quintana Roo

- a) Visión, Misión y Estructura Organizacional
- b) Atribuciones

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Este trabajo consiste en una monografía de experiencia profesional concretamente en el papel de Secretario Particular dentro de la Secretaría de Gobierno (anterior trabajo) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (actual trabajo) ambos desempeñados en el Estado de Quintana Roo.

En esta monografía por experiencia profesional se pretende describir la importancia que los conocimientos y habilidades aprendidas en la Licenciatura de las Relaciones Internacionales tienen en el trabajo de Secretario Particular de las Secretarías de Gobierno y la del Trabajo y Previsión Social en el Estado de Quintana Roo, siendo éste el objetivo general de este proyecto.

Este proyecto se desarrolló pensando en los siguientes objetivos particulares:

- Describir los principales antecedentes históricos que rodean a las Secretarías de Gobernación (SEGOB) y la del Trabajo y Previsión Social (STyPS) del nivel federal.
- Presentar y describir la información general de la SEGOB y la STyPS tanto las instancias gubernamentales a nivel federal, como las que se encuentran en el Estado de Quintana Roo
- Analizar la importancia de las Relaciones Internacionales en la administración pública
- Analizar la importancia de las Relaciones Internacionales para desempeñar las funciones del Secretario Particular en la SEGOB y en la STyPS.

El contenido de los capítulos es el siguiente:

En el primer capítulo, se analiza la importancia de las Relaciones Internacionales en la administración pública, y concretamente en la función del Secretario Particular, tanto en la SEGOB como en la STyPS.

En el segundo capítulo se exponen los principales aspectos de los antecedentes históricos de la Secretaría de Gobernación a nivel federal, y se explica su misión, visión y atribuciones. En este mismo capítulo, se hace un trabajo parecido con la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Se añade a los aspectos mencionados, la estructura organizacional.

En el tercer capítulo, se explican los principales aspectos de los antecedentes históricos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) a nivel federal, y se hace mención de la misión, visión y atribuciones. En el caso de la STyPS del Estado de Quintana Roo, se añade la estructura organizacional.

Por último, se dan las conclusiones del trabajo, enfatizando reflexiones sobre la importancia de las Relaciones Internacionales en el trabajo que hace un Secretario Particular en la administración pública.

La metodología de investigación utilizada es la cualitativa, puesto que fue una recopilación de fuentes de información que se obtuvieron en su mayoría de internet. La base de la información se obtuvo de las páginas oficiales de dichas Secretarías. Cabe mencionar que los reglamentos y leyes que se utilizaron en el contenido de este documento también fueron encontrados en línea.

I.-Relaciones Internacionales en las funciones del Secretario Particular

I.1.- Importancia de las Relaciones Internacionales en la administración pública

a) Los principales problemas de la administración pública en México

La etimología del término administración pública proviene del latín *administratio onis*, a su vez de *ad* y *ministrare*, que quiere decir, 'servir'. En las ciencias jurídicas el término alude a la "actividad dirigida a la conservación y explotación de un patrimonio propio o ajeno" (Chalico,2004, p. 2).

Se puede considerar también como una gestión de bienes o de un patrimonio cuando no se hace a título de propietario. En general, se habla de administración pública para referirse a la actividad que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo: Es la "actividad del Estado a través de los llamados actos administrativos que modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, mediante acciones de administración, llevando a cabo la prestación de servicios públicos, realizando las actividades de gobierno" (Chalico, 2004, pp. 4-5).

La administración pública es el proceso de convertir reglas generales en decisiones específicas para casos individuales. Es la actividad asignada al poder ejecutivo, que históricamente se concretaba a la defensa del Estado, la seguridad interior, la construcción de carreteras y recolección de impuestos. Y que ahora, se añade el acceso de servicios públicos, ya sea salud, asistencia social, educación, ministro de energía eléctrica, entre otros (García, 2006, pp. 16-17).

Es decir, la administración pública se vuelve relevante dentro de las funciones del Estado, considerando que su razón de ser, es lograr el bienestar social, la administración pública es la parte del Estado que se encarga de la gestión y administración que debe hacer aquel para lograr el bienestar de la sociedad, ya sea bienestar social, económico o político. Una parte importante de la

administración pública es proporcionarle al ciudadano los servicios básicos (vivienda, educación, salud, trabajo, seguridad) que le permitan mejorar su calidad de vida, es en este punto en el que radica la importancia de la administración pública. Por este conjunto de organismos administrativos que se encargan de realizar la gestión del Estado, es que se logra una relación directa entre el Estado y las demandas de los ciudadanos.

La administración pública por ser la parte que se encarga de la gestión de las demandas ciudadanas, es que debe ser eficiente y eficaz en sus competencias. Sin embargo, la administración pública de México ha sido criticada en cuanto a sus resultados. Guerrero (2000) resume los principales defectos de la administración pública en México, como los siguientes:

Falta de evaluación de resultados: no existe capacidad de revelar las preferencias sociales y jerarquizarlas en forma eficiente en asignaciones de gasto.

Desatinos de las leyes: la ley no define en forma exacta los límites de su contenido, no se explica quienes son los responsables, cuales las obligaciones, y cuales las sanciones.

Nula concentración de responsabilidades en una sola instancia o funcionario: las responsabilidades recaen en varios funcionarios, instancias jurídicas, coordinadoras y demás.

Informalidad: se da una legalidad distorsionada en aspectos como, el sistema del personal de confianza, en la movilidad interna de la burocracia, en incentivos económicos y profesionales, en el contenido de políticas, asignación de presupuestos, seguimiento de un programa, entre otros.

Poca capacidad en el funcionamiento del SECODAM y de la Ley de Responsabilidades: el SECODAM es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encarga del control interno de los aparatos burocráticos. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe vigilar las responsabilidades de los funcionarios públicos. La Secretaría carece de recursos técnicos, humanos y legales para realizar su trabajo en forma eficiente. La

aplicación de la Ley es deficiente al depender de varias instancias gubernamentales.

Duplicación de funciones: en la administración pública existen alrededor de 300 organismos. Persiste el problema que dos o tres organismos se encarguen de una misma función. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y la SECODAM comparten la función de administración de los servicios personales. Otro ejemplo se da entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que realizan las mismas funciones en desarrollo humano sustentable en regiones marginadas.

Los problemas que rodean a la administración pública en México se concretan, a que no hay una práctica constante de la evaluación en las políticas públicas. Aunque la Ley está, y la Secretaría encargada también, no se aplica la Ley, ni la Secretaría cumple con su función en forma adecuada, por lo cual los ciudadanos no suelen ver a la Ley y a las Instituciones, como los medios o los instrumentos por los cuales pueden obligar o pedir cuentas a los servidores públicos. Otro aspecto importante que cabe mencionar es el hecho que el aparato burocrático es enorme, por lo cual la duplicidad de funciones entre las Secretarías es un efecto inevitable. Los desatinos de la ley, implican la dificultad de relacionar en forma adecuada, la formulación y la implementación, es decir, que los objetivos a lograr coincidían con los recursos materiales, humanos y financieros a utilizar.

En la última década, la administración pública en México ha sido objeto de reformas, las cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1) la disminución sensible del gasto público;
- 2) un proceso de liberalización;
- 3) inserción al contexto y organismos mundiales y
- 4) disminución de las funciones estatales, vía desmantelamiento de las empresas del Estado, liquidación, fusión y privatización (Flores y Espejel, 2009, p. 65)

Flores y Espejel (2009) mencionan que la búsqueda de la modernización del Estado, se ha dado a través de dichas reformas, que pueden verse como la orientación hacia un cambio institucional. Sin embargo, la reforma del Estado no ha tocado la estructura administrativa del gobierno (p. 65).

Al no generarse un cambio en la administración pública, la persistencia de los problemas mencionados sigue en avance. Sin embargo, en la actualidad se está intentando disminuir en forma gradual dichos problemas. Una de las medidas que últimamente se están volviendo constantes es la profesionalización (sin pretender ahondar en el tema) el término puede entender como la especialización y actualización de los servidores públicos en sus respectivas competencias.

¿Cuál es la relación entre la administración pública y las relaciones internacionales? Los cambios institucionales mencionados en párrafos anteriores, que hacen referencia a la disminución del gasto público, liberalización comercial, financiera, laboral, etc., privatizaciones y la inserción al mercado mundial, son aspectos que se concretaron ante un contexto neoliberal y globalizador que se ha dado en mayor medida de los años 80' hasta ahora. Ante la globalización el sistema internacional impacta en mayor medida al interior de una nación.

b) Las Relaciones Internacionales en la administración pública en México

De acuerdo al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), en su fracción X, expone como principios de política exterior, "...la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Los principios de política exterior enmarcan la razón de ser del Estado, el bienestar de la sociedad, de ahí que los principios impliquen lograr la seguridad de la nación, la integridad del territorio, e incluso con estos principios se visualiza el desarrollo económico y social. Estos principios, aunque son de política exterior, lo que significa que son las actuaciones, decisiones y acciones que el Estado toma hacia el exterior, no pueden dissociarse de la política interior, ya que la imagen y la posición que el Estado tenga en el sistema internacional es un reflejo de lo que pasa en el interior de éste.

Kenneth Waltz, uno de los más notables representantes del neorrealismo, realiza tres niveles de análisis en la toma de decisiones de la política exterior, donde el nivel sistémico o internacional explica como la conducta de un Estado se da a partir del contexto internacional en el que se encuentra. Cabe mencionar que otro nivel de análisis es el nacional o estatal, que presenta explicaciones de la conducta del Estado a partir de un contexto nacional. El tercer nivel, es el individual, donde la toma de decisiones del Estado hacia el exterior se ven influidas por las características personales y psicológicas de los individuos encargados del diseño de la política exterior del Estado. En este documento interesa el nivel sistémico, ya que por medio de este, se puede argumentar la importancia de las Relaciones Internacionales en la administración pública. El nivel sistémico explica que los países y demás actores internacionales operan en un ambiente social, económico, político y geográfico global, en el cual las características concretas del sistema determinan la forma de interactuar de los actores (Velázquez, 2004, pp. 63-64).

Cabe mencionar que el nivel nacional o estatal, integra a la toma de decisiones de la política exterior a las entidades subnacionales, y maneja el consenso como un aspecto primordial para generar decisiones adecuadas al exterior del país. Es decir, el Estado y sociedad tienen que encontrar consenso por medio de las

instituciones que conforman al Estado y las que representan a los ciudadanos, éstas últimas pueden ser las gubernamentales o no.

De acuerdo al Instituto Nacional de la Administración Pública existen algunos propósitos concernientes a las Relaciones Internacionales que se identifican con las funciones de la administración pública. El siguiente cuadro clarifica dicha relación.

Cuadro 1. Relaciones Internacionales y Administración Pública

Propósitos	Requerimientos
Conducir el rumbo general de la sociedad	Gobierno eficaz, eficiente, honesto y transparente
Procesar los conflictos conforme a reglas democráticas	Organización eficaz de la sociedad civil, gobierno y partidos
Garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal	Poder judicial independiente, procuración de justicia autónoma
Preservar la seguridad jurídica	Igualdad ante la ley
Regular los mercados	Autoridad monetaria independiente
Establecer equilibrios macroeconómicos	Disciplina financiera, mercados regulados, política redistributiva
Preeminencia de la democracia en la organización social	Educación y salud públicas, pensiones y jubilaciones justas y equitativas
Protección social universal	Cultura democrática participativa

Fuente: tomado de (Castelazo, 2010, p. 19)

Los requerimientos expuestos pueden considerarse funciones de las Dependencias de Gobierno, es cuestión de administración, lograr democracia participativa, educación y salud pública, disciplina fiscal, gobierno eficaz. Por otro lado, los propósitos son los resultados de lograr dichos requerimientos que sólo se pueden hacer por la administración pública. Y aquellos propósitos se relacionan en forma estrecha con las relaciones internacionales: seguridad jurídica, regulación de mercados, democracia, equilibrio macroeconómico, entre otros.

Existe administración pública a nivel internacional, un ejemplo claro del funcionamiento de la administración pública en el sistema internacional, es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos especializados, que tienen como objetivo “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y hacer posible que todos los hombres, mujeres y niños vivan con dignidad y libertad” (www.icsc.un.org). Con este objetivo, es que funciona la administración pública internacional.

Los aspectos más importantes a destacar de las normas de administración pública internacional son:

Los valores consagrados en las organizaciones de las Naciones Unidas deben ser los que guíen a los funcionarios públicos internacionales en todos sus actos: los derechos humanos fundamentales, la justicia social, la dignidad y el valor del ser humano, y el respeto de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, así como de las naciones grandes y pequeñas...

El concepto de integridad consagrado en la Carta de las Naciones Unidas abarca todos los aspectos del comportamiento de los funcionarios públicos internacionales e incluye cualidades como la honradez, la veracidad, la imparcialidad y la incorruptibilidad...

Para que se mantenga la imparcialidad de la administración pública internacional, los funcionarios públicos internacionales deben ser independientes de toda autoridad ajena a su organización y su conducta debe reflejar esa independencia...

Los funcionarios públicos internacionales deben respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna...

Las organizaciones internacionales están integradas por los Estados miembros y sus secretarías se encargan de prestarles servicios. La función principal de la secretaría es ayudar a los órganos legislativos en su labor y ejecutar sus decisiones. El jefe ejecutivo es el encargado de dirigir y vigilar la labor de la secretaría. Así pues, al presentar propuestas o defender posturas ante un órgano legislativo o comité, los funcionarios públicos internacionales transmiten la postura de su jefe ejecutivo, no la de un individuo o dependencia... (www.icsc.un.org).

La administración pública internacional no es ajena a la administración pública que se da al interior de un país. Mantiene un sistema burocrático similar al que se da al interior de un Estado. Sin embargo, a nivel internacional, se percibe que ante dichas normas, la incorruptibilidad y profesionalización de los funcionarios públicos internacionales pesa en la dinámica de sus funciones.

De acuerdo a lo expuesto, ante el impacto que la estructura internacional tiene en el interior de un país, y viceversa, la política exterior y su relación con la política interior, se vuelve el punto referencial, para concretar que la importancia de las relaciones internacionales en la administración pública radica en que las decisiones que se toman en y para el exterior están condicionadas y a su vez condicionan el interior del Estado.

I.2.- Las Relaciones Internacionales en las funciones del Secretario Particular

a) Funciones del Secretario Particular en la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo

Las funciones del Secretario Particular, son:

“I. Atender oportuna y eficazmente a la ciudadanía, recepcionando y clasificando para su distribución ante las unidades administrativas de la Secretaría, las consultas y solicitudes que sobre asuntos de problemática social le planteen directamente al Secretario;

- II. Organizar, controlar y dar seguimiento a la agenda del Secretario, informándole oportunamente de sus audiencias para la atención de las mismas;
- III. Programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el trabajo de los servidores públicos adscritos a las unidades de apoyo del Secretario, de acuerdo con los lineamientos y ordenamientos administrativos aplicables, sirviendo de enlace entre el Secretario y los titulares de las demás unidades administrativas de la secretaría, para el mejor funcionamiento de la misma;
- IV. Atender en audiencia a las personas que soliciten algún tipo de apoyo, acordando con el Secretario lo conducente;
- V. Mantener estrecha relación y coordinación con los subsecretarios y directores de la Secretaría a fin de resolver la problemática que presenta la ciudadanía;
- VI. Coordinar la tarea de recepción de solicitudes y llevar el estricto control de las mismas;
- VII. Llevar las relaciones públicas de la Secretaria...” (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, art. 9).

Considerando la importancia que las relaciones internacionales tienen en la administración pública, es imprescindible que un servidor público tenga los conocimientos básicos para analizar los problemas que se dan en el sistema internacional, analizar de forma objetiva la información que se relacionan a los fenómenos internacionales que lleguen a surgir en el ámbito profesional, estos aspectos son parte del perfil del egresado y son habilidades que le sirven a un Secretario Particular. Otras habilidades con la que un internacionalista cuenta al egresar de la Licenciatura, es el dominio del inglés (adecuado para cualquier campo laboral). Además, obtiene habilidades para participar en actividades administrativas, comunicación, negocio y asesoría. Por último, pero no menos importante, el internacionalista desarrolla habilidades para participar en actividades comerciales, de turismo, financieras, y sobre todo, las que le funcionan en mayor medida a un Secretario Particular, obtienes habilidades para participar en actividades políticas y diplomáticas (Plan de Estudios de Relaciones Internacionales, 1995).

De acuerdo a las funciones antes mencionadas del Secretario Particular, cualquier habilidad relacionada con gestión y/o administración, está inmersa, la política, son importantes para el desempeño laboral no sólo como Secretario Particular, sino en general, para realizar alguna función en la administración pública. De acuerdo al perfil del egresado, un internacionalista está capacitado para hacer trabajos de gestión política, función que engloba el trabajo del Secretario Particular.

En el Plan de Estudios de las Relaciones Internacionales (1995) se expone con claridad que el campo de trabajo del internacionalista es en la administración pública, en organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, empresas privadas, nacionales y multinacionales. Específicamente el egresado de Relaciones Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, puede trabajar en: Servicio Exterior Mexicano, Industria de servicios turísticos, Instituciones de servicios financieros, Programas de desarrollo regional, Consultorías, Agencias aduanales y servicios conexos, Investigación y docencia, Medios masivos de comunicación, Otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter nacional e internacional.

b) Funciones del Secretario Particular en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Quintana Roo

Las funciones como Secretario Particular, son:

- “1. Llevar y actualizar la agenda del Secretario, dando registro y seguimiento a los acuerdos, órdenes y compromisos que deriven de su gestión pública.
2. Sistematizar el archivo de los documentos oficiales del Secretario, supervisando su actualización a fin de verificar que sea correcta y oportuna.
3. Procurar la organización y conducción eficiente de las giras de trabajo del Secretario.

4. Coordinarse con los responsables de atender la logística operativa de la Secretaría, así como coadyuvar en las medidas que apoyen a su eficaz organización y funcionamiento.
5. Preparar y coordinar las reuniones generales o específicas que el Secretario celebre con los Titulares de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública llevando el registro de acuerdos, compromisos y resoluciones que de estas deriven.
6. Proponer al Secretario, cuando éste lo solicite, las medidas requeridas para la mejor integración, organización, y funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría y apoyarlo en la instrumentación de la normatividad aplicable.
7. Promover el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales entre la Secretaría y las representaciones y delegaciones de la administración Pública Federal y del Orden Municipal, y en su caso de las representaciones estatales existentes.
8. Turnar a las unidades administrativas competentes las peticiones y quejas que los ciudadanos hagan llegar al Secretario.
9. Atender a los diversos grupos de los sectores social y privado que soliciten audiencia al Secretario y bajo sus directrices proceder a su adecuada canalización hacia las unidades administrativas o instancias competentes.
10. Atender con el apoyo de la Dirección Administrativa de la Secretaría, el suministro de recursos materiales, humanos, financieros e informáticos necesarios para atender los requerimientos del Secretario y de las áreas que tengan vinculación con la Secretaría Particular.
11. Hacer llegar al Secretario las solicitudes de audiencia de los funcionarios o servidores públicos que requieran tratar algún asunto personal o del servicio.
12. Recibir, revisar y turnar al Secretario la información que proceda de cualquier unidad administrativa de la Secretaría.
13. Convocar a reuniones al personal de la Secretaría cuando el Secretario lo disponga, preparándolas y llevando a cabo el registro de acuerdos, compromisos y resoluciones que de estas deriven.

14. Controlar todos los informes de las acciones realizadas por áreas, así como de la situación en materia de trabajo y previsión social en el estado, a fin de que el Secretario tenga elementos necesarios para los acuerdos que sostiene con el Ejecutivo del Estado.

15. Mantener estrecha coordinación con el área de comunicación social de la Secretaría, a fin de que diariamente le sea proporcionada la síntesis informativa de los principales diarios locales y nacionales, así como del monitoreo que se realice a los medios electrónicos de difusión y de los boletines informativos del sector laboral del Estado” (STyPS, 2010).

Las funciones del Secretario Particular en la STyPS concuerdan con los argumentos utilizados para las funciones del Secretario Particular en la SEGOB, respecto al uso de conocimientos y habilidades de las relaciones internacionales para realizar el trabajo de Secretario Particular.

Cabe añadir, que cualquier materia del conjunto dado en la concentración profesional¹ de la Licenciatura sirve como base cultural y de conocimientos generales que permiten un mejor desempeño en la gestión política que realiza el Secretario Particular tanto en la SEGOB, como en la STyPS.

Algunas materias que destacan en las funciones del Secretario Particular (en ambas Secretarías) son el Derecho Internacional Público, ya que permite aprender sobre mecanismos de solución de las controversias internacionales, importante para el Secretario Particular ante la relación que las Secretarías tienen con las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La política exterior de México, desarrolla en el Secretario Particular una formación de conocimientos generales sobre la historia diplomática, geopolítica, desarrollo económico, tradición jurídica, entre otros temas. Con las relaciones económicas internacionales se conocen los actuales problemas de la economía mundial. Ante la relación que la STyPS tiene con la

¹ La información de las asignaturas de concentración profesional de las Relaciones Internacionales se obtuvo del Plan de Estudios de las Relaciones Internacionales año 1995.

OIT, la materia de organismos internacionales se vuelve relevante para conocer sobre la estructura de dicho organismo, su formación, sus metas, su forma de trabajo, etc.

Como última parte de este apartado, es importante destacar la contribución de la Licenciatura de las Relaciones Internacionales en el desempeño de Secretario Particular (de cualquier Secretaría) acerca del conocimiento que es necesario tener en los tratados internacionales.

Trejo García (2006: p 2) define Tratado Internacional como un acuerdo celebrado por escrito entre Estados, y que dicho acuerdo está regido por el Derecho Internacional. ¿En qué grado es relevante para México un tratado internacional? En términos jurídicos es muy importante, el artículo 133 de la Constitución (2011) señala: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. Lo expresado en el artículo 133 de la Constitución, implica que por ejemplo, las políticas públicas, reglamentos, proyectos y en general, la forma en que trabaje la administración pública estará supeditada, a la Constitución, a las leyes federales y los tratados internacionales, las cuales en conjunto forman la Ley Suprema de toda la Unión.

Para tener un mejor entendimiento de la relación entre el derecho internacional y el derecho interno en el caso mexicano, se explican tres vertientes que pueden generar la comprensión necesaria en la materia. Las cuales son:

Tesis dualista.- el orden jurídico internacional e interno son diferentes e independientes uno de otro, la validez de uno no depende del otro, son sistemas autónomos.

Tesis monista.- el derecho interno y el derecho internacional se encuentran unificados en un solo sistema jurídico, pero uno goza primacía sobre el otro.

Tesis coordinadora.- unificación del derecho internacional y derecho interno, no en forma jerárquica como la monista, sino en forma coordinadora (Trejo García, 2006: 10-11).

Es decir, la tesis dualista mantiene que el derecho internacional se da entre los Estados en el sistema internacional, y solo afecta a los Estados. El derecho interno se basa en la supremacía de la Constitución que es la única que afecta a los ciudadanos, en cuanto a derechos y obligaciones. La tesis monista, genera una interdependencia entre ambos derechos, y uno, ya sea el internacional ó el interno está por encima del otro. En la tesis coordinadora, no hay subordinación, la relación es coordinada, por lo que se habla de dos sistemas que funcionan juntas. En la tesis monista, ante un conflicto entre derecho internacional e interno, una subordina a la otra.

En México se considera que el orden jurídico es el siguiente: a) Constitución Política; b) leyes constitucionales y tratados internacionales; c) el Derecho federal ordinario y el Derecho local (Trejo García, 2006: 12). Esto quiere decir, que la tesis monista es la que sobresale en México, la Constitución está por encima de cualquier ley, pero las leyes constitucionales y los tratados internacionales se encuentran en un mismo rango, por debajo están las leyes locales. Por su rango constitucional la administración pública de las entidades federativas está subordinada a los tratados internacionales, esto significa que los tratados internacionales pueden modificar la estructura o forma de trabajo de la administración pública. Por otro lado, el derecho internacional se define por medio de la Constitución, ya que esta se pone por encima de los tratados internacionales.

En la práctica, ¿Cómo se define la importancia de los tratados internacionales en el desarrollo económico, político y social de México? Su definición radica en la

transformación que el Estado ha tenido, en su papel regulatorio, como agente económico, en la reducción de sus competencias en el ámbito económico y aumento de las mismas en el ámbito político. En general, la modernización del Estado ha sido producida debido a convenios que se han dado a nivel internacional, y que han obligado a México a buscar la eficiencia, eficacia y calidad de la administración pública.

La modernización del Estado mexicano se impulsó como solución de la crisis económica que produjo el fracaso del modelo de Sustitución de Importaciones, modelo por el cual México trató de producir lo que importaba y trató de exportar más, intentó industrializar al país. Sin embargo, la política fiscal expansiva generó un déficit en el sector público, la cual se mantuvo con endeudamiento externo (Suárez, 2008, p. 43). La solución a la crisis fue el principio de grandes cambios institucionales provenientes de tratados internacionales. Las políticas de ajuste estructural², fueron mecanismos provenientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) que tuvieron como objetivo que países como México redujeran sus desequilibrios económicos. Minimizar la intervención económica del Estado no era otra cosa que impulsar un Estado más ahorrador, menos subsidiario y fomentador de privatizaciones e inversión extranjera, es decir, un Estado que generara facilidades a la dinámica del mercado.

Como Suárez (2006) señala, la transformación estructural y apertura comercial fueron los pilares del Estado mexicano de los años noventa. Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) surgió el Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior (Pronamice) que estuvo vigente de 1990 a 1994 y que estableció como principales fines: promover el cambio estructural en la industria, fortalecer la oferta y demanda en la asignación de recursos, limitar la función del gobierno a establecer un ámbito que beneficie el desarrollo de empresas con mayor

² Se dieron en 1990, y fueron políticas que los países en desarrollo tenían que seguir como condición para seguir recibiendo préstamos y salir de la crisis económica, que había surgido en los años ochenta. Las políticas fueron: Los Déficit Fiscales, Prioridades del Gasto Público, Reforma Tributaria, Tasas de Interés, El tipo de Cambio, De las Políticas Comerciales, Inversión Extranjera Directa, Privatización, Desregulación, Derechos de Propiedad (Williamson, 1990).

estabilidad macroeconómica y eficiencia en el mercado de bienes y factores. (p. 47)

A partir de 1990, México empezó a integrarse a tratados que afectarían las leyes nacionales, incluso al grado de modificarlas. En mayor medida, la orientación económica modificó la legislación nacional, por ejemplo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) al que México se unió en 1986, un acuerdo que en 1995 fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio. Sin duda alguna, un tratado con el que México tiene la mayor de las disposiciones, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994. Aunque la OMC es un organismo internacional, y el TLCAN es un acuerdo regional de comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, ambos están supeditados por tratados internacionales.

Algunos ejemplos de creaciones y modificaciones de leyes nacionales son la Ley de Inversión Extranjera de 1993, por la que se elimina la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 (para eliminar el proteccionismo que imperaba en las relaciones comerciales de México); se crean la Ley Federal de Competencia y la Comisión Federal de Competencia (para evitar prácticas monopólicas que lesionaran el sistema de competencia); se reformó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y la creación del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (para promover y fomentar innovaciones tecnológicas y otorgar protección vía patentes). En el ámbito político se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el año de 1990, por el cual se creó al Instituto Federal Electoral (para preparar, organizar y conducir los procesos electorales) (Suárez Estrada, 2008: 47-49).

Los ejemplos mencionados se exponen como parte de la argumentación que sugiere que la administración pública está supeditada a tratados internacionales. La forma en que se ha conducido el trabajo de las Secretarías en el gobierno federal y en el gobierno estatal se ven afectadas por los acuerdos a los que

México se compromete en el sistema internacional. Por ejemplo, en el ámbito estatal, los acuerdos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³ impactan sobre las competencias que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Quintana Roo, y en términos generales todos los tratados internacionales que resultan relevantes para el Estado de Quintana Roo son compilados y sistematizados por la Secretaría de Gobierno como parte de sus labores.

Así que, una de las materias más importantes de las relaciones internacionales que utiliza un secretario particular es la de organismos internacionales, que le permite al secretario entender la importancia de las organizaciones, de los tratados y en términos generales del derecho internacional dentro del sistema político mexicano. La materia de organismos internacionales permite al licenciado en relaciones internacionales tener los conocimientos detallados sobre organizaciones como la OIT, OMC, ONU, FMI, Banco Mundial, con los cuales México tiene estrecha relación laboral, y que por lo tanto influye en el trabajo del aparato burocrático.

Por último, queda cuestionarse para desarrollar en próximas investigaciones, el incumplimiento de tratados internacionales en la administración pública. De acuerdo al Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) al hacer un recuento entre el 2008 y 2012, este programa arrojó que de 311 acciones de promoción, coordinación, orientación y seguimiento, de las cuales se encargaron de ejecutar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), bajo la tutela de la Secretaría de Gobernación (Segob), solo se cumplieron 128 (41.2%). La importancia que tienen las inacciones que se dieron dentro de la administración pública relacionada a tratados internacionales recae en el hecho

³ Algunos convenios provenientes de la OIT que México ha ratificado son: Convenio Internacional del Trabajo No. 19 Relativo a la Igualdad de Trato entre los Trabajadores Extranjeros y Nacionales en Materia de Indemnización por Accidente de Trabajo; Convenio Internacional del Trabajo No. 17 Relativo a la Indemnización por accidente de trabajo; Convenio Internacional del Trabajo No. 26 Relativo al Establecimiento de Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos (Arámbula Reyes, 2007: 15, 17 y 22).

que no se cumplieron con casi el 60% de acciones que se debieron realizar en materia de derechos humanos (de niños, indígenas, refugiados, migrantes y personas con discapacidad).

Por una parte, la licenciatura ha contribuido a generar profesionistas que laboran en el aparato burocrático con un sentido amplio de la importancia del compromiso que México tiene con los tratados internacionales, ya que muchos de ellos en sus estatutos y convenios lo que hacen es obligar a los Estados a reconocer los derechos humanos, ya sean sociales, políticos o económicos dentro de sus competencias, por medio del trabajo que realizan los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial). Por otro lado, dentro de la Constitución, no se estipula alguna unidad administrativa encargada de la vigilancia y sanciones que se les debería aplicar a las Secretarías que no cumplan con las acciones que les compele realizar con el objetivo de respetar los compromisos que México adquiere ante las firmas de los tratados internacionales.

Sin embargo, en términos generales tanto en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como en la Secretaría de Gobierno se tiene contacto directo con la sociedad y se trabaja para beneficio social. En los siguientes capítulos se analizan los aspectos más relevantes del trabajo del Secretario Particular en ambas secretarías, haciendo énfasis a las actividades que conciernen a contribuir al bienestar social.

II.- Secretaría de Gobierno

II.1.- Secretaría de Gobernación a nivel federal

a) Antecedentes históricos

La Secretaría de Gobernación es la dependencia que forma parte del poder Ejecutivo Federal, se encarga de la política interna y gobernabilidad nacional. Su

antecedente histórico lo tiene en la Constitución Política de la Monarquía Española (Conocida también como Pepa o Constitución de Cadiz) que entró en vigor el 19 de marzo de 1812, concretamente en su artículo 222 en el que estableció: “Los secretarios del despacho serán siete, a saber...El secretario del despacho de Estado. El secretario del despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes. El secretario del despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar. El secretario del despacho de Gracia y Justicia. El secretario del despacho de Hacienda. El secretario del despacho de Guerra. El secretario del despacho de Marina...” (Constitución de Cádiz, 1812, art. 222). En el fragmento expuesto de la Constitución, se entiende que ya había una orientación de las atribuciones del secretario de gobierno como el encargado de la política interna, en aquel tiempo, del imperio español. Otro aspecto a destacar es el hecho que en época de la Colonia, las áreas de Gobierno, Justicia, Hacienda y Guerra, eran las principales en el reino español.

Un primer antecedente de la Secretaría de Gobernación expuesto en decretos mexicanos, se presentó en la Constitución de Apatzingán en 1814⁴, en su artículo 134, se explica la instauración del gobierno republicano, con Poder Ejecutivo denominado Supremo Gobierno, mencionándose a la Secretaría de Gobierno como parte de la administración, textualmente dice: “Habrá tres secretarios, uno de guerra, otro de hacienda, y el otro que se llamará especialmente de gobierno. Se mudarán cada cuatro años” (Constitución de Apatzingán, 1814, art. 134).

Otro antecedente importante de la Secretaría de Gobernación, fue en el México independiente, se dio el 8 de noviembre de 1821, el gobierno estaba conformado

⁴ Constitución que formalmente llevó el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue promulgada el 22 de octubre de 1814, por el Congreso de Chilpancingo que se reunió en Apatzingán (en Michoacán). José María Morelos se encargó de crear el Congreso en la ciudad de Chilpancingo (Guerrero), con el objetivo de crear un gobierno independiente. La Constitución de Apatzingán se hizo en un momento de persecución por parte de Félix María Calleja (virrey de la Nueva España) hacia los miembros del Congreso de Chilpancingo. En esta Constitución se establecieron aspectos como: catolicismo era la única religión en el Estado, la soberanía reside en el pueblo, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no se deben ejercer por una sola persona, son ciudadanos de América los nacidos en ella, entre otros. Sin embargo, esta Constitución sólo tuvo validez para los insurgentes (www.sedena.gob.mx).

por cuatro secretarías. La Secretaría de Relaciones Exteriores estaba unida a la de Gobernación (mantuvo el nombre de Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores), pero su función estuvo muy orientada a las atribuciones de gobernación, se encargaba de “lo que sea puramente de Estado y en caso de ausencia del emperador o regencia del reino, de despachar todos los asuntos del reino” (www.gobernacion.gob.mx).

Un cambio importante se dio con la formulación de las Siete Leyes de 1836⁵, en la cuarta ley se da una separación entre asuntos exteriores e interiores, Santa Anna estableció la Secretaría de Relaciones Interiores. Sin embargo, en 1860, con la llegada de Benito Juárez como presidente de la República Mexicana, las Secretarías de Relaciones Exteriores y la de Gobernación nuevamente se unen como una sola dependencia (www.gobernacion.gob.mx). Por lo expuesto, se entiende que las actuales Secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores estuvieron enlazadas durante el siglo XIX, ya que durante esa época persistió la integración de la política interior y exterior en un mismo organismo administrativo.

El gran cambio se da después del exilio de Porfirio Díaz en 1910, en el contexto de Revolución Mexicana. Cuando Venustiano Carranza llegó a la presidencia (se hizo cargo del Poder Ejecutivo desde 1913, pero fue presidente constitucional de

⁵ Estas leyes se dieron con la llegada de Antonio López de Santa Anna a la presidencia de la República Mexicana, la tendencia era centralista. Estas medidas generaron la declaración de independencia de Texas. Una característica principal de las Siete Leyes, fue la creación de un cuarto poder conocido como Supremo Poder Conservador. La **primera ley** otorgó la ciudadanía a los que sabían leer y tuvieran un ingreso mínimo de 100 pesos al año. La **segunda ley** permitió que el Supremo Poder Conservador obstaculizara al Congreso y la Suprema Corte de Justicia. En la **tercera ley**, se estableció la estructura del Congreso en forma bicameral (senadores y diputados), con un plazo de 4 años para diputados y 6 años para senadores. En la **cuarta ley**, se establecía el procedimiento electoral, la Suprema Corte de Justicia, el Senado y la Junta de Ministros nominaban tres candidatos cada uno. Los diputados se encargaban de la elección tanto del presidente como del vicepresidente, de entre los 9 candidatos. El Presidente duraba 8 años, tenía la opción de reelegirse y su cargo era irrenunciable. La **quinta ley**, describía el procedimiento de elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia (era de la misma forma que para la Presidencia). La **sexta ley**, cambió el nombre de estados federados por departamentos. La **séptima** y última ley, prohibía volver al liberalismo por 6 años. La derogación de las Siete Leyes se dio en 1847, ante la entrada del Ejército de Estados Unidos a la Ciudad de México (debido a la declaración de independencia de Texas) (Mijangos y González, 2003).

1917 a 1920), integró al gobierno en ocho secretarías, por primera vez, se estableció el nombre de Secretaría de Gobernación, y se definieron sus funciones, en temas de gobernabilidad, administración pública, trabajo y beneficencia (www.gobernacion.gob.mx).

De acuerdo a la historia, se observa que la Secretaría de Gobernación inició como la dependencia encargada de representar en el plano administrativo al Reino de España. Después de la independencia, y durante mucho tiempo se unieron los asuntos exteriores e interiores del gobierno mexicano, y se expuso una Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Es hasta 1917, con la Constitución que se estableció como parte de los órganos administrativos del Poder Ejecutivo, a la Secretaría de Gobernación. Pero, ¿En qué radica la importancia de la Secretaría de Gobernación a nivel federal? Se puede visualizar la relevancia de dicha Secretaría con la descripción de sus atribuciones.

b) Visión, Misión y Atribuciones

El México de ahora necesita una sociedad abierta, libre, plural, informada y crítica. Otro aspecto importante de la sociedad mexicana es que necesita mantener una cultura sólida de la democracia, para lo cual requiere ampliar la participación ciudadana, reconociendo que sólo con el Estado de Derecho se puede tener una sociedad viviendo en armonía, es así como el motor principal para llegar a conseguir tales logros es la Secretaría de Gobernación, siendo esta su visión (www.gobernacion.gob.mx).

La misión está correlacionada a la visión de la Secretaría, en consonancia a esa sociedad democrática que se persigue, la misión es la contribución a la “gobernabilidad democrática y el desarrollo político de México a través de una buena relación del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión y demás niveles de gobierno” (www.gobernacion.gob.mx).

Desde la visión y misión de la Secretaría de Gobernación se entiende que esta dependencia es importante para concretar el equilibrio político en el interior del país, se habla de su función con el bienestar de la sociedad y su contribución a la gobernabilidad. Al hablar de democracia y sociedad, en forma indirecta expone una Secretaría de Gobernación que se involucre en el reconocimiento de los derechos humanos. Aspectos que se ven reflejados en las atribuciones de la Secretaría.

En cuanto a sus atribuciones, primero es necesario mencionar que es la principal secretaría de la cual depende la administración del Poder Ejecutivo. Y sus atribuciones principales son:

“I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo...

XII. Conducir la política interior que competa al Ejecutivo

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales...

XVI. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática...

XXIV. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las

políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil...

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

XXX. Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno... (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2011, art. 27)⁶.

Algunos aspectos a resaltar de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, son la conducción de la política interior que compete al Poder Ejecutivo, vigilar que las autoridades correspondientes respeten los preceptos constitucionales referentes a las garantías individuales y la conducción que realiza de las relaciones de poder con los partidos políticos y organizaciones sociales. Sin duda, uno de los aspectos más importantes, que vincula las atribuciones con la visión y misión, es su contribución al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Respecto a su estructura organizacional, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (2006, art. 2), al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario, quien se auxiliará de los siguientes servidores públicos: Subsecretario de Gobierno, Subsecretario de Enlace Legislativo, Subsecretario de Desarrollo Político, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Subsecretario de Normatividad de Medios, y Oficial Mayor. A su vez, en la Secretaría de Gobernación se tienen unidades administrativas⁷ que junto con las

⁶ Se enlistan textualmente, las funciones principales de la Secretaría de Gobernación. Se aclara que aunque la Ley Orgánica de Administración Pública se remonta a 1976, los años de publicación que se ponen para este y demás leyes y reglamentos utilizados, son en los que se publicaron las últimas reformas.

⁷ Unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación son: Coordinación General de los Derechos Humanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Dirección General de Asociaciones Religiosas, Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, Dirección General de Medios Impresos, Dirección General de Normatividad de Comunicación, Dirección General de Programación y Presupuesto, Dirección General de Recursos

subsecretarías mencionadas apoyan al Secretario para realizar las funciones mencionadas anteriormente.

Con la información presentada, se deduce que la importancia de la Secretaría de Gobernación radica en la vigilancia que hace del reconocimiento de los preceptos constitucionales que deben seguir las autoridades, en la atención que realiza sobre el manejo y conducción de la política interior, sobre la supervisión en acciones referentes a la protección civil y seguridad nacional. Además, un aspecto no menos importante, conducir las relaciones de poder entre el Poder Ejecutivo y demás poderes, al igual que con las entidades federativas y municipales.

De acuerdo a la organización a nivel estatal, también existe una Secretaría de Gobierno que apoya como organismos administrativo al Poder Ejecutivo. En el caso del Estado de Quintana Roo es hasta el 8 de octubre de 1974, cuando se convierte el territorio en Estado Libre y Soberano, y la Secretaría de Gobierno inicia sus labores legitimadas por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo (2008)⁸.

Humanos, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Dirección General de Tecnologías de la Información, Dirección General de Protección Civil, y Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2006, art. 2).

⁷ La información proveniente de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo proviene de la reforma realizada en julio del 2008. En el apartado dedicado a la Secretaría de Gobernación a nivel estatal no se introduce una explicación de sus antecedentes históricos puestos que no se encontraron datos oficiales y confiables sobre dicho tema. Por lo que este apartado se concreta a exponer información general sobre dicha Secretaría. Protección Civil, Dirección General de Comunicación Social, Unidad de Gobierno, Unidad de Enlace Federal, Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales, Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, Unidad de Enlace Legislativo, Dirección General de Estudios Legislativos, Dirección General de Información Legislativa, Dirección General de Desarrollo Político, Unidad de Asuntos Jurídicos, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Dirección General de Asociaciones Religiosas, Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, Dirección General de Medios Impresos, Dirección General de Normatividad de Comunicación, Dirección General de Programación y Presupuesto, Dirección General de Recursos Humanos, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Dirección General de Tecnologías de la Información, Dirección General de Protección Civil, y Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2006, art. 2).

⁸ La información proveniente de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo proviene de la reforma realizada en julio del 2008. En el apartado dedicado a la Secretaría de Gobernación a nivel estatal no se introduce una explicación de sus antecedentes históricos puestos que no se

II.2.- Información de la SEGOB en Quintana Roo

a) Visión, Misión y Estructura Organizacional

Al igual que la Secretaría de Gobernación a nivel federal, la Secretaría de Gobierno en el Estado de Quintana Roo, se visualiza como una dependencia de la administración pública estatal encargada de apoyar al titular del Poder Ejecutivo en la conducción de la política interior y la gobernabilidad democrática. También coordina la relación interinstitucional del Gobierno con los Poderes Legislativo y Judicial. Otro aspecto importante del quehacer de la Secretaría de Gobierno, es la coordinación funcional de las áreas relacionadas al trabajo, registro público, registro civil, notarías, entre otras (www.segob.qroo.gob.mx).

La misión de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo es: conducir bajo principios democráticos, la política interior del Estado, coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y demás poderes, al igual que con los ayuntamientos, vigilar que los derechos políticos de los ciudadanos sean respetados por las autoridades, y vigilar el respeto de los derechos humanos y sociales, incluyendo la equidad de género (www.segob.qroo.gob.mx). Parte del trabajo de la Secretaría de Gobierno es supervisar que las áreas encargadas de dichos temas realicen un trabajo eficiente. De lo dicho anteriormente se deduce que esta Secretaría es importante en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo porque parte de su trabajo es la vigilancia. La importancia de la vigilancia que hace la Secretaría, radica porque supervisa el respeto por los derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos, aspectos que aunque no los menciona textualmente es lo que se entiende, si se considera su contribución a generar una sociedad democrática.

encontraron datos oficiales y confiables sobre dicho tema. Por lo que este apartado se concreta a exponer información general sobre dicha Secretaría.

La visión engloba a un organismo que debe actuar en forma transparente y realizar sus funciones bajo normas de calidad internacional. Las características de su trabajo deben ser la profesionalización, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros. Debe promover el marco de gobernabilidad democrática y participación ciudadana (www.segob.qroo.gob.mx). Básicamente se tienen la misma visión y misión de la Secretaría, a nivel federal. La misión radica en la conducción de la política interior del Estado bajo el ejercicio democrático. Y en la visión, se debe fomentar la gobernabilidad democrática y participación ciudadana. En el primer apartado, se expuso que estos aspectos se pretenden lograr impulsando como motor principal a la Secretaría de Gobernación.

Todas las funciones mencionadas se realizan por las unidades administrativas que integran la Secretaría de Gobierno. De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo (2005, art. 4) su estructura organizativa es la siguiente:

Cuadro 2. Estructura de la Secretaría de Gobierno

Unidades de apoyo
1.Secretaría Particular
2.Secretaría Técnica
3.Dirección de Comunicación Social
4.Dirección General de Administración
5.Dirección de la Unidad de Vinculación para la Transparencia
6.Secretario Privado
7.Dirección de Gestión Ciudadana
Subsecretaría de asuntos jurídicos

<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio 2. Dirección General del Registro Civil 3. Dirección General Jurídica y Consultiva 4. Dirección General de Notarías 5. Dirección General del Trabajo y Previsión Social 6. Dirección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado 7. Dirección General de Asesoría Legal Municipal 8. Dirección General de Estudios Legislativos 9. Dirección General de Defensa y Apoyo Legal 10. Dirección General de Asuntos Agrarios, Ejidales y de Tenencia de la Tierra.
Subsecretaría de desarrollo político
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección de Asuntos Obreros-Patronales 2. Dirección de Asuntos Políticos
Subsecretaría de gobernabilidad
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección de Vinculación con el Poder Legislativo
Subsecretaría de vinculación política y social
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección de Vinculación Política y Social 2. Dirección de Vinculación con Asociaciones Religiosas 3. Dirección de Vinculación Institucional
Subsecretaría de asuntos agrarios e indígenas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección de Asuntos Agrarios 2. Dirección de Atención Rural 3. Dirección de Asuntos Cañeros
Subsecretaría de Gobierno en la Zona Norte
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirección de Enlace Técnico Zona Norte 2. Dirección de Comunicación Social de la Zona Norte 3. Dirección de Vinculación Política y Social de la Zona Norte 4. Dirección Jurídica de la Zona Norte

Fuente: elaboración propia.

Aunque en este trabajo no se pretende detallar las funciones de cada una de las unidades administrativas, cabe mencionar que en términos generales, las unidades de apoyo, realizan funciones tales como: representar al Secretario en reuniones de trabajo de los órganos de gobierno de las entidades de la administración pública paraestatal adscritas a la Secretaría, controlar incidencias del personal adscrito a la Secretaría, mantener informado al Secretario sobre noticias de relevancia para dicha Dependencia, recibir demandas de la ciudadanía y gestionar la solución ante las diferentes instancias del Gobierno del Estado (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, art. 10, 11 y 12).

Corresponde a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos desempeñar funciones como: asesorar en materia jurídica y consultiva a las Dependencias y elaborar el proyecto de agenda de iniciativas de leyes y decretos, atendiendo las peticiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, art. 17).

Algunas funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Político son: coordinar las relaciones interinstitucionales del Secretario con los Ayuntamientos, representaciones de los Sectores público, social y privado e intervenir a petición de las partes interesadas en los conflictos que surjan entre las asociaciones obrero-patronales y la Junta de Conciliación y Arbitraje (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, art. 29).

Entre las principales funciones que tiene la Subsecretaría de Gobernabilidad están: conducir las relaciones del Secretario de Gobierno con el Poder Legislativo del Estado y poner a consideración del Secretario, los programas y proyectos que promuevan pluralidad democrática apertura y conciliación con las diversas fuerzas políticas representadas en el H. Congreso del Estado (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, art. 33).

De acuerdo al artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo (2005), la Subsecretaría de Vinculación Política y Social se encarga de: “Planear, programar, dirigir, controlar, evaluar, establecer y vincular la Secretaría de Gobierno con las asociaciones religiosas, organismos no gubernamentales, partidos políticos e inter institucionalmente con las delegaciones y representaciones del gobierno federal, establecidas en el Estado, con apego a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos legales aplicables”.

Por último, entre las principales funciones de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios e Indígenas están: planear y evaluar las acciones de política interior en materia de asuntos agrarios e indígenas, y en general de grupos marginados. Y entre las principales funciones de la Subsecretaría de Gobierno en la Zona Norte están organizarse junto con la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos para que en la zona norte de Quintana Roo se realicen en forma adecuada las funciones del registro público de la propiedad y del comercio, el registro civil, asesoría jurídica y consultiva a las dependencias y coordinarse con la Subsecretaría de Asuntos Agrario e Indígenas para que los programas de ésta se realicen en las comunidades y grupos marginados del Estado (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, art. 41 y 46).

Con las funciones expuestas de cada unidad administrativa de la Secretaría de Gobierno, se comprende la importancia que el diálogo tiene para esta Dependencia, diálogo que es necesario entablar con las demás Dependencias del gobierno estatal e incluso con representantes de la sociedad. La Secretaría de Gobierno es un organismo administrativo que por encargarse de la política interior del Poder Ejecutivo tiene estrecha relación con las demás Secretarías del Gobierno.

b) Atribuciones

En cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, se enlistan las principales, que son:

“I. Conducir y regular la política interior del Estado, así como consolidar los servicios jurídicos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables e informando veraz y oportunamente al Titular del Poder Ejecutivo...

V. Cumplir y hacer cumplir los decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones oficiales del Gobernador del Estado; refrendarlos cuando proceda; así como elaborar y en su caso, revisar los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que el Titular del Poder Ejecutivo Estatal presente a la Legislatura del Estado.

VI. Conducir las relaciones institucionales del Titular del Poder Ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial del Estado y con los ayuntamientos del mismo, así como con las representaciones de los sectores público, social y privado, en congruencia con la política interior y de conformidad con las directrices que determine el Gobernador del Estado...

VIII. Coadyuvar en la elaboración de los convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos y administrativos, relativos a la coordinación con la Administración Pública Federal y con los Gobiernos Estatales y sancionar, en su caso, los mismos...

XIII. Elaborar el proyecto de agenda de iniciativas de leyes y decretos que serán presentados por el Gobernador del Estado a la Legislatura, atendiendo a las propuestas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Estado, y someterlo a consideración del mismo...

XVI. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos, vinculados con la política interior del Estado;

XVII. Vigilar el adecuado funcionamiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje sobre la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas; proteger a los trabajadores no asalariados y a los menores trabajadores; así como conducir, difundir y evaluar la política laboral de su competencia;

XVIII. Coordinar, con la Secretaría de Desarrollo Económico, la promoción y realización de acciones con las autoridades competentes, para el manejo de los recursos y programas destinados para fines de capacitación y fomento al empleo; así como participar en el Servicio Estatal del Empleo...

XXI. Verificar los centros de trabajo para constatar que se cumpla con las condiciones que establece la Ley Federal del Trabajo y normas que de ella se deriven. Igualmente prestar asistencia jurídica gratuita a los Sindicatos o trabajadores que lo soliciten y representarlos ante los Tribunales del Trabajo...

XXV. En lo concerniente a los Derechos Humanos, vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de medidas administrativas que requiera su cumplimiento; proporcionando, la adecuada colaboración con las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos;

XXVI. Coadyuvar y fomentar las relaciones con los grupos políticos y sociales, así como, conducir la adecuada atención política de la problemática de las comunidades indígenas y de los grupos marginados del Estado, en su caso, todo lo anterior, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Rural e Indígena...

XXX. Participar con la Secretaría de Desarrollo urbano y Medio Ambiente, en la formulación de recomendaciones vinculadas con sus atribuciones en la planeación, el transporte de pasajeros y carga, de los proyectos y en el seguimiento al proceso de ejecución de las mismas... (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, 2007, art. 31).

Las atribuciones de la Secretaría de Gobierno expone la importancia de ésta en la conducción y regulación de la política interior del Estado, el cumplimiento de los decretos, reglamentos y acuerdos del Gobernador, y la conducción de las

relaciones institucionales del titular del Poder Ejecutivo con los de los Poderes Legislativo y Judicial y con los ayuntamientos, afín a las atribuciones expuestas de la Secretaría de Gobernación en el anterior Apartado. De la misma forma que ocurre a nivel federal, a nivel estatal la Secretaría debe dialogar y coordinarse con las demás Secretarías para generar algunas de sus competencias, por ejemplo, con la Secretaría de Desarrollo Económico, que debe coordinar el manejo de recursos y programas con fines de capacitación y fomento al empleo, y con la Secretaría del Trabajo que tiene relación en cuanto a la verificación que la Secretaría de Gobierno hace de los centros de trabajo, con el fin de corroborar que se cumpla con las condiciones que establece la Ley Federal del Trabajo.

Haciendo una pequeña conclusión sobre la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, se plantea funciones similares a las que tienen la Secretaría de Gobernación, en cuanto a su importancia en el diseño y conducción de la política interior del Estado y el establecimiento de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los demás poderes, al igual que su relación con los ayuntamientos, en el caso de la Secretaria de Gobierno del Estado, y en el caso de la Secretaría de Gobernación se añade las relaciones con las entidades federativas.

La visión y misión exponen a la Secretaría de Gobierno como el motor principal para lograr la gobernabilidad democrática y ampliar la participación ciudadana. Uno de los aspectos más importantes de esta dependencia es su aporte, a la protección de las garantías individuales, y en general, de los preceptos constitucionales, que deben ser respetados por esta Secretaría y verificar que las demás hagan lo mismo.

III.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

III.1.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social a nivel federal

a) Antecedentes históricos

Durante el Porfiriato (1876-1911) la tierra era la fuente de riqueza y estaba concentrada en un sector muy reducido de la sociedad, como efecto, el resto de la población era explotada. Las jornadas laborales eran de 14 horas al día y los salarios eran muy bajos, a eso se añade que las condiciones de trabajo eran míseras. Cuando se termina el Porfiriato, en el contexto de revolución que dio inicio en 1910, Francisco I. Madero fue el primero en decretar la creación de un Departamento del Trabajo, el 18 de diciembre de 1911, las razones radican en las condiciones laborales que se mencionaron y que fueron parte de la dictadura de Porfirio Díaz. El Departamento del Trabajo estuvo dentro de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, y la función principal de dicho departamento fue, solucionar los conflictos laborales por medio de la conciliación (www.stps.gob.mx).

En 1915, el Departamento del Trabajo se integró a la Secretaría de Gobernación. En aquel tiempo, el presidente era Venustiano Carranza, quien elaboró un proyecto de ley sobre el contrato laboral. En su mismo mandato, fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, la cual decretó: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, art. 123).

En el artículo 123 de la Constitución se exponen los principales derechos laborales, como:

- Jornada laboral de 8 horas al día
- Indemnización por despido injustificado
- Derecho de asociación y huelga
- Establecimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- Se prohibió la utilización de menores de catorce años en cualquier clase de trabajo.
- Por cada seis días de trabajo debe haber uno de descanso
- Las mujeres no realizarán trabajos que requieran demasiado esfuerzo cuando estén embarazadas, y gozarán de un descanso de 6 semanas antes y después de la fecha fijada para el parto.
- Los salarios mínimos serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen, los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones u oficios especiales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, art. 123).

En 1931, entró en vigor la primera Ley Federal del Trabajo, en ese tiempo el presidente de la República Mexicana era Abelardo Rodríguez, quien dio atribuciones al Departamento del Trabajo, tales como: vigilar el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo, buscar soluciones de conflictos laborales por medio de la conciliación y desarrollar una política de trabajo orientada a la previsión social y a la inspección (www.stps.gob.mx).

Es con Manuel Ávila Camacho como presidente de la República Mexicana (1940-1946) que se convirtió al Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en 1941, entre sus principales funciones estuvieron la promoción del aumento de la productividad del trabajo y brindar capacitación laboral (www.presidente.mx).

En el transcurso de los años, los cambios laborales necesitaron de la creación de otras áreas que en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mejoraran las condiciones laborales. Se necesitó establecer nuevos derechos de

la mujer trabajadora, modificar los regímenes de fijación salarial y de participación de utilidades, federalizar ramas industriales, entre otros, fueron algunos aspectos que propiciaron que en 1975 se creara la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo como órgano desconcentrado de la STPS. Su principal función era velar por el cumplimiento de la legislación laboral vigente y garantizar la defensa de los trabajadores. Actualmente, tiene como misión asesorar, representar en juicio y proponer soluciones a los trabajadores mediante la conciliación (www.profedet.gob.mx).

Por último, como parte del antecedente histórico, cabe mencionar que con José López Portillo en la presidencia (1976-1982) entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, y a partir de 1977, algunas entidades de la administración pública paraestatal quedaron bajo la coordinación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, los cuales son: la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami), creada el 21 de noviembre de 1962, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (Conampros), creado el 3 de abril de 1974 y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), creado el 2 de mayo de 1974 (www.stps.gob.mx)⁹.

⁹ En conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2008, art. 2) dicha Secretaría contará con los siguientes servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, los cuales son:

Secretario de Estado, Subsecretario del Trabajo, Subsecretario de Empleo y Productividad Laboral, Subsecretario de Inclusión Laboral, Oficial Mayor, Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, Unidad de Funcionarios Conciliadores, Unidad de Asuntos Internacionales, Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, Dirección General de Comunicación Social, Dirección General de Planeación, Evaluación y Política Sectorial, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección de lo Contencioso, Subdirección de Procedimientos Administrativos, Subdirección de Procedimientos Judiciales, Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, Dirección de Programas de Inspección, Dirección de Políticas y Control de la Función Inspectiva, Dirección de Innovación y Promoción de la Función Inspectiva, Inspectores Federales del Trabajo, Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, Dirección General de Registro de Asociaciones, Dirección de Estadística Sindical, Dirección de Registro y Actualización, Subdirección de Registro, Subdirección de Actualización, Dirección General de Productividad Laboral, Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, Dirección General de Fomento de la Empleabilidad, Dirección General para la Igualdad Laboral, Dirección General de Capacitación, Dirección General para la Innovación Laboral, Dirección General de Programación y Presupuesto, Dirección General de Recursos Humanos, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Dirección General de Tecnologías de la Información, Delegaciones Federales del Trabajo, Subdelegaciones Federales

Con los antecedentes históricos se puede visualizar que la evolución en las necesidades laborales que se generó y se siguen generando a través de los años propició la actual estructura de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La explotación laboral en época del Porfiriato fue clave para generar una serie de reglamentos por los cuales se creó la Secretaría.

b) Ejes rectores y atribuciones

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, los tres ejes rectores que se vinculan a las funciones de la Secretaría son: 1) promoción de inversiones en una economía que se ha vuelto más competitiva, que genere empleos y fomente relaciones laborales que tengan como base la productividad, 2) conciliación de intereses entre factores de producción para lograr la armonía laboral, y la legalidad para hacer valer la ley. La validez de la ley, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, debe tenerse en mayor medida en temas de previsión social, inclusión laboral y equidad y género (www.stps.gob.mx).

La Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE SOCIAL, A.C.) menciona que este plan es atinado ante la problemática actual en el ámbito laboral en México. Existe una continua disminución de personas ocupadas en el área rural y agropecuaria, ha aumentado la ocupación en el sector informal, persiste un aumento en la migración hacia otros países. Además, existen graves problemas en temas de justicia laboral, intervención de autoridades laborales en los sindicatos, incapacidad de las autoridades para proteger los derechos laborales. INCIDE proporciona algunas estadísticas al respecto, (con datos del INEGI) tales como: generación de empleos en el sector formal de la economía de 2002 al 2006 fue solo una cuarta parte de lo requerido (considerando el crecimiento de la población en edad de laborar), se crearon un millón de empleos, cuando debieron

haberse creado 4 millones, aproximadamente. La población ocupada en el sector informal fue de 11,520 mil personas en el año 2006 (27.3% de la población ocupada) (www.derechosinfancia.org.mx).

Los problemas del ámbito laboral sucumben ante un mundo cada vez más globalizado. La flexibilización del mercado laboral, la desregulación que prevalece, la imposición de políticas de empresas transnacionales que muchas veces pasan por encima de los derechos laborales, son temas relacionados a los problemas en el sector laboral expuestos (desempleo, aumento del sector informal, migración, injusticia laboral). Ante dichas necesidades debe existir una institución capaz de solucionar los problemas. Para desarrollar capacidades, primero es necesario que la Dependencia tenga las atribuciones que le den derecho y a la vez obligación en la solución de esos problemas.

Entre las principales atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, están:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal, Ley Federal del Trabajo y demás reglamentos relativos al tema...

IV.- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;

V.- Promover el incremento de la productividad del trabajo;

VI.- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo...

VIII.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje...

XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo...

XIV.- Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores...

XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país... (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2011, art.40).

El aspecto más importante de las atribuciones y con el cual se comprueba que la Secretaría es la que debe estar más capacitada para solucionar los problemas laborales mencionados, es que su primera función implica vigilar la aplicación del artículo 123, es decir, derechos de los trabajadores. Otro aspecto a destacar es la relación que tiene con el sistema internacional, ante la obligación que tiene de participar en congresos internacionales referentes al ámbito laboral, es decir, debe tener una relación estrecha con la Organización Internacional del Trabajo –OIT- (organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas –ONU- encargada de los asuntos laborales). Por último, se destaca una atribución que parece el fin último de la Secretaría, lograr la ocupación en el país. Esto se puede relacionar con el gran problema, ya mencionado, referente a la poca capacidad que tiene el gobierno para generar los empleos que se necesitan, de acuerdo a la población que año con año se encuentra en edad de trabajar.

Es decir, la importancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social radica en su colaboración respecto al reconocimiento de los derechos laborales, así como la vigilancia que se respeten por las demás autoridades. Y sobre todo, resolver la problemática en materia laboral, que en gran medida están relacionadas con el contexto internacional, de ahí la importancia que tiene el diálogo de la Secretaría con los organismos internacionales especializados en el tema, como lo es la OIT.

III.2.- Información de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en Quintana Roo

a) Visión, Misión y Estructura Organizacional

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social en el Estado de Quintana Roo se creó el 12 de diciembre del 2008, por medio del decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo. Al principio, las atribuciones en materia laboral fueron realizadas por las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Económico. En el 2009, inició actividades la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se integraron a ésta, el trabajo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Servicios Estatal del Empleo y Capacitación para el Trabajo y la Dirección General del Trabajo y Previsión Social (www.styps.qroo.gob.mx).

La misión de la Secretaría consiste en el “asesoramiento, supervisión y arbitrio legal sobre las relaciones existentes entre trabajadores y sus patrones, propiciando con ello mejores condiciones de trabajo que incrementen la seguridad, la salud, el bienestar y la productividad” (www.styps.gob.mx). El asesoramiento se da tanto a patrones como a trabajadores en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. La supervisión se da por medio de programas de inspección y verificación directamente en los centros de trabajo. La inspección, seguimiento y arbitrio legal de las demandas laborales obrero-patronales son atendidas en la Junta de Conciliación y Arbitraje (www.styps.qroo.gob.mx).

En cuanto a su visión, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se expone como “un órgano que haga valer las garantías individuales que en materia laboral han sido otorgadas a los ciudadanos en la Ley federal del trabajo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logrando la equidad en las relaciones entre patrones y trabajadores, procurando la armonía entre los sectores productivos de nuestro Estado, a fin de lograr un incremento en el estándar de vida de los habitantes...” (www.styps.qroo.gob.mx).

En la visión y misión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Quintana Roo se observa otro aspecto importante de sus funciones. Se ha mencionado la importancia que tiene la Secretaría en el reconocimiento de los derechos laborales, parte de lograr esa función radica en su trabajo como intermediario en las relaciones laborales obrero-patronales. En la visión claramente se expone como el órgano que tiene que hacer valer las garantías individuales que se han dado en materia laboral por la Constitución y demás leyes que emanan de ésta. Otro aspecto a destacar de la misión y visión, es que la Secretaría es el organismo que procurará la armonía entre los diversos sectores de producción del Estado.

La STyPS tiene funciones parecidas a la Secretaría de Gobierno, respecto a que ambas en sus específicas competencias pretenden lograr armonía, diálogo, negociación entre las partes, ya que al final lo que buscan estas Dependencias es lograr Consenso, lo que implica que todos los actores involucrados estén de acuerdo con las condiciones en las cuales se encuentran.

La STyPS mantiene una estructura organizacional apegada a los objetivos de su misión y visión. En su estructura de trabajo se visualiza la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Cuadro 3. Estructura orgánica de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en Quintana Roo

1	Despacho del Secretario
1.1	Secretaria Particular
1.2	Dirección General del Trabajo y Previsión Social
1.2.1	Junta Local de Conciliación y Arbitraje en Othón P. Blanco
1.2.1.1	Departamento del Archivo
1.2.2	Juntas Especial de Conciliación y Arbitraje No. 1 en Benito Juárez
1.2.3	Junta Especial de Conciliación y Arbitraje No. 2 en Benito Juárez

1.2.4	Junta Especial de Conciliación y Arbitraje No. 3 en Benito Juárez
1.2.5	Junta Especial de Conciliación y Arbitraje en Solidaridad
1.2.6	Junta Especial de Conciliación y Arbitraje en Cozumel
1.2.7	Procuraduría de la Defensa del Trabajo en Othón P. Blanco
1.2.8	Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo en Benito Juárez
1.2.9	Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo en Solidaridad
1.2.10	Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo en Cozumel
1.3	Dirección Jurídica
1.4	Dirección Administrativa
1.4.1	Departamento de Recursos Materiales
1.4.2	Departamento de Recursos Humanos
1.4.3	Departamento de Recursos Financieros
1.4.4	Departamento de Informática
1.4.5	Departamento de Planeación

Fuente: STyPS (2010: 16).

El objetivo de este proyecto no es detallar las funciones de cada unidad administrativa de la STyPS, pero se sintetizan de la siguiente manera:

- Despacho del Secretario: atender en nombre del Ejecutivo Estatal asuntos que competen al Estado en el ámbito laboral
- Dirección General del Trabajo: propiciar en el Estado el equilibrio entre los factores de producción mediante la inspección a los centros de trabajo, asesoría y representación legal a los trabajadores, sindicatos y patrones.
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje: impartir justicia laboral con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo.
- Procuraduría General de la Defensa del Trabajo: hacer valer derechos y obligaciones de los trabajadores, por medio de la prevención y denuncia de violaciones a las normas laborales (STyPS, 2010).

Apegado a la estructura orgánica expuesta, en la que los objetivos de las áreas que integran a la STyPS consisten en impartir justicia laboral, hacer valer los derechos de los trabajadores y generar un equilibrio en los factores de producción por medio de la vigilancia, se exponen las atribuciones de la Secretaría.

b) Atribuciones

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (2011), en su artículo 35-Bis, se expone las atribuciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Se enlistan las principales, las cuales son:

I.- Conducir la política laboral del Estado vigilando la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las aplicables en el ámbito local de la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos...

III.- Coadyuvar con las autoridades federales a la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo...

V.- Aplicar los programas y normas que determinen la estrategia para la capacitación y adiestramiento y la seguridad e higiene en el trabajo...

VI.- Promover y procurar el equilibrio de los factores de la producción, teniendo como eje rector el impulso de una cultura laboral basada en el diálogo y la concertación;

VII.- Vigilar, mediante visitas e inspecciones, que los centros de trabajo cumplan con las disposiciones legales en materia laboral...

VIII.- Coordinar la integración, establecimiento y funcionamiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y de las demás comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción estatal...

X.- Dirigir y coordinar la Procuraduría para la Defensa del Trabajo...

XII.- Estudiar y proponer al Ejecutivo del Estado, una política laboral con visión regional y local, impulsando líneas estratégicas y de acción tendientes a la mejoría de la productividad, la ocupación y el empleo, la capacitación y adiestramiento, la salud e higiene, y todas aquellas medidas institucionales que tengan como objetivo el fortalecimiento de la planta productiva del Estado y la mejoría de quienes laboran en ella... (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, 2011, art. 35-Bis).

Al igual que en la Secretaría de Gobierno tanto a nivel federal como estatal que tienen las mismas atribuciones, y que en general, implican lograr la gobernabilidad democrática. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene funciones similares a nivel federal y estatal que radican en el reconocimiento de los derechos laborales, capacitación y adiestramiento para mejorar la productividad y vigilancia de las normas de trabajo. Prácticamente la Fracción XII del artículo 35-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, sintetiza las atribuciones de la STyPS, proponer una política laboral que logre productividad, ocupación, capacitación, salud, y cualquier otra medida que mejore las condiciones laborales y aumente la producción.

Conclusión

En el primer capítulo, se explica brevemente que la administración pública es el conjunto de los organismos administrativos de la gestión que el Estado hace para lograr el bienestar social. La gestión consiste en satisfacer las demandas de los ciudadanos respecto a los servicios básicos (vivienda, salud, trabajo, seguridad, educación). Sin embargo persisten problemas porque falta la evaluación de los resultados en las políticas públicas, porque la formulación de las leyes no se acopla a la implementación de las mismas, razón por la que los proyectos no se concretan, o se hacen a medias. Existe la duplicidad de funciones ante el excesivo aparato burocrático que caracteriza la administración pública en México.

Las relaciones internacionales están asociadas con la administración pública, porque el sistema internacional influye en la dinámica nacional y viceversa. Porque propósitos como la regulación del mercado, la democracia, la funcionalidad jurídica, el equilibrio macroeconómico, solo se logra con el desempeño adecuado de la administración pública, es decir, de todos aquellos organismos que se encargan de la gestión y/o administración del Estado.

Se discute sobre la importancia que los tratados internacionales tienen dentro del orden jurídico de las leyes que sostienen el sistema político mexicano por ende rigen el trabajo de la administración pública. En la discusión se concluye que a pesar que el egresado de la licenciatura en relaciones internacionales pudiera tener amplio conocimiento sobre la importancia del cumplimiento de tratados internacionales, dentro de la jurisprudencia no existe una unidad administrativa que vigile el cumplimiento de los mismos dentro de la administración pública, ya que el trabajo que realiza la Secretaría de Gobernación es de organización, de sistematización, establece un banco de datos, coordina el trabajo relacionado al cumplimiento de tratados, no sanciona a las dependencias por no cumplir con determinadas acciones.

En el segundo capítulo se observa que desde la época de la colonia, la Secretaría de Gobernación se perfiló como organismos coordinador de la política interior. En la visión y misión se observa que la gobernabilidad democrática, término que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define como la capacidad de una sociedad para definir y establecer políticas que resuelvan sus conflictos de forma pacífica y bajo el orden jurídico que sostenga al Estado (www.regionalcentre-lac-undp.org), debe ser conducido por la Secretaría de Gobernación. Un aspecto importante dentro de las atribuciones de la SEGOB es la vigilancia del seguimiento que las autoridades deben hacer sobre los preceptos constitucionales, en particular los referentes a las garantías individuales.

En el caso de la Secretaría del Gobierno del Estado de Quintana Roo, además de la información general similar a la SEGOB a nivel federal, se expuso la estructura orgánica, donde se evidenció la interacción que tiene con la sociedad, por medio de sus unidades administrativas, para conseguir la participación ciudadana, solucionar conflictos por medio de la conciliación, solucionar los problemas relacionados al campo, y en general, a personas que sufren marginación, mediante Subsecretarías como la del Desarrollo Político, Gobernabilidad y de Asuntos Agropecuarios e Indígenas.

En el tercer capítulo, con el breve panorama de los antecedentes históricos se concreta que es hasta la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 y concretamente el artículo 123 marca la pauta para el reconocimiento de los derechos laborales. Este artículo se convierte en el eje direccional de la Ley Federal del Trabajo y más tarde, de la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Atribuciones como la vigilancia del cumplimiento del artículo 123, es decir, de los derechos laborales, la capacitación y adiestramiento de los trabajadores con el objetivo de lograr la productividad, generar la ocupación adecuada a la población en edad de trabajar, o decirlo de otra forma, reducir el desempleo, son las principales funciones de la STyPS.

Por último queda mencionar que de acuerdo al Plan de Estudios de Relaciones Internacionales 1995, el egresado de la Licenciatura tiene su campo de trabajo en la administración pública. De acuerdo con el perfil de egresado, los conocimientos y habilidades que se aprenden con las materias de concentración profesional no sólo generan conocimientos generales que al Secretario Particular le sirven en la gestión política que realiza, sino que utiliza las habilidades administrativas, de asesoría, negociación, diplomacia y la propia política para realizar su trabajo.

Fuentes de información y consulta

Arámbula Reyes, A. (2007) Tratados Internacionales Vigentes en México en materia de Derechos Sociales, Parte II (Derechos de trabajadores). Noviembre. México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-21-07.pdf>

Castelazo, J. R. (2010). Administración Pública y Relaciones Internacionales. Mayo. México: INAP. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/salormo/administracin-pblica-y-relaciones-internacionales-26-may>

Constitución de Cádiz (1812). Recuperado de : <http://www.hispanidad.info/1812cadiz.htm>

Constitución de Apatzingán. Recuperado de: http://www.sedena.gob.mx/pdf/momentos/fasciculo_2.pdf

Constitución de Apatzingán (1814). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

Constitución Política del Estado de Quintana Roo (2008). Recuperado de: http://www.trielectorahidalgo.org.mx/pdf/legislaciones/estatales/QUINTANA_ROO/CPEQR.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Chalico Pérez, Heidi (2004) El sistema de responsabilidad de los servidores públicos ante la corrupción: valoración de su eficacia jurídica, Tesis de Licenciatura, Universidad de las Américas Puebla, Cap.1. Recuperado de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/chalico_p_hp/capitulo_1.html#

García Luna, Omar. (2006). Una burocracia por consolidar. Función pública y servicio público de carrera en el estado de Quintana Roo, Tesis de Maestría, Chetumal, Quintana Roo, Universidad de Quintana Roo, cap. 1

Guerrero Amparán, J. P. (2000). "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía". Recuperado de: www.presupuestoygastopublico.org/.../reforma.../DT%2089.pdf

Flores Vega, Misael y Espejel Mena, Jaime (2009). “La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”, en Espacios Públicos, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, pp. 46-70. Recuperado de:
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67611167004.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (2011). Recuperado de:
http://transparenciaqroo.gob.mx/SIWQROO/Transparencia/Documentos/3_136961.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2011). Recuperado de:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf

López, Alonso (2012) “Secretaría de Gobernación no atendió el 59 por ciento de sus tareas de derechos humanos: ASF”. <Noticia del 02 de mayo del 2012>, <buscado el 20 de octubre del 2012>. Recuperado de:
<http://www.lja.mx/2012/05/secretaria-de-gobernacion-no-atendio-el-59-por-ciento-de-sus-tareas-de-derechos-humanos-asf/>

Mijangos y González, Pablo. (2003). “El primer constitucionalismo conservador. Las Siete Leyes de 1836” en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. XV, pp. 217-292.: Recuperado de
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.pdf>

Normas de conducta de la administración pública internacional. Disponible en:
<http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsS.pdf>

Los Presidentes de México. Recuperado de: <http://www.presidentes.mx/50-Presidente-de-Mexico-Manuel-Avila-Camacho.php>

Plan de Estudios de las Relaciones Internacionales (1995). Recuperado de: Portal SAE. Dirección URL: <http://www7.uqroo.mx:8080/seguridad/ValidaAcceso.jsp>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Problemas y propuestas en materia de empleo. Recuperado de:
http://www.derechosinfancia.org.mx/Documentos/pnd_empleo.pdf

PNUD. Gobernabilidad Democrática.
Recuperado de: <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>

Suárez Estrada, Marcela (2008) “El papel de las instituciones en el cambio económico de México” en Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, México, D.F.: UNAM, vol. 39, no. 154, julio-septiembre, pp. 38-59

Trejo García, Elma del Carmen (2006) “Los tratados internacionales como fuente de derecho nacional”, Centro de Documentación, Información y análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, pp. 1-24

Velázquez Flores, Rafael (2004). Modelos de análisis de política exterior, Revista Mexicana del Caribe, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México, año/vol. IX, no. 018, pp. 57-127. Recuperado de:
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/128/12801802.pdf>

Williamson, J. (1990) “What Washington Means by Policy Reform”, en Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Washington, Institute for International Economics, Chapter 2.

Secretaría de Gobierno (SEGOB)

Antecedente histórico de la Secretaría de Gobernación. Recuperado de:
http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Antecedentes_historicos

Estructura organizacional de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Recuperado de: <http://segob.qroo.gob.mx/portal/Estructura.php>

Página web de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Recuperado de: <http://segob.qroo.gob.mx/portal/>

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (2006). Recuperado de:
www.conapo.gob.mx/transparencia/regsegob.pdf

Reglamento interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo (2005). Recuperado de:
http://www.transparenciagroo.gob.mx/SIWQROO/Transparencia/Documentos/3_4_876_1.pdf

Unidades Administrativas de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Recuperado de:
<http://transparenciagroo.gob.mx/Transparencia/BusquedaDirectorioDependenciaDetalle2.php?IdUbicacion=3>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Recuperado de:
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/index.html

Procuraduría Federal de la Defensa para el Trabajo. Recuperado de:
http://www.profedet.gob.mx/profedet/q_profedet.html

Secretaría de Trabajo y Previsión Social del Estado de Quintana Roo. Recuperado de: <http://styps.qroo.gob.mx/portal/>

Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y de Previsión Social (2008). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n145.pdf>

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2010). **Manual de organización**, STyPS, Chetumal, México