



INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN 2 / NO. DE REVISTA 002
SEPTIEMBRE- DICIEMBRE 2021

Premio Estatal de Administración Pública 2021

Lilian Ivonne Hernández Zeind

“Efectos de la inaplicación de la consulta previa a la comunidad indígena Yokot´an, Mazateupa”.

Francisco Ovando Díaz

“Modelo de automatización archivística para la modernización y estandarización de los archivos del Estado de Tabasco”.

Raúl Casanova Ochoa

“Aplicación de la inteligencia artificial en las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno de Tabasco”.

Luis Armando Guzmán Mayo

“Implementación de una herramienta tecnológica en los teléfonos celulares para descargar una app de Protección Civil de la Administración Pública Estatal y en la sociedad civil”.

Jesús Patric Chablé Olán

“Planeación prospectiva y estratégica para Tabasco Edén 2040, estrategia prospectiva para el devenir”.

María Elena Rafael Gutiérrez

“Profesionalización como medio para un servicio público de calidad en el Municipio de Centro”.

Erika Jazmín Amiyali Guevara Corona (+) y Jessica Guadalupe de la Cruz Ramos

“Estrategia, económica, análisis y perspectivas en el estudio del Programa Sembrando Vida del Estado de Tabasco”.



ISSN: 2954-4513
www.iaptabasco.org.mx

f IAP Tabasco, A. C. @IAPTABASCOAC

iaptabascoac www.iaptabasco.org.mx

Consejo Directivo

Carlos Manuel Merino Campos
Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco
y presidente Honorario del Consejo

Mtro. Carlos Eduardo Flota Estrada
Presidente del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.

Dra. Eglá Cornelio Landero
Vicepresidenta del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.
y de Secretaría de Educación del Estado de Tabasco.

CONSEJEROS

L.C.C. Said Arminio Mena Oropeza
Secretario de Finanzas

Lic. Carlos Enrique Iñiguez Rosique
Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

Lic. Jaime Humberto Lastra Bastar
Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado

Lic. Guillermo Narváez Osorio
Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Lic. Luis Rodrigo Marín Figueroa
Subsecretario de Educación

Lic. Lenin Martínez Pérez
Presidente de la UTTAB

Dr. Jorge Abdó Francis
Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Lic. Guillermo Arturo del Rivero León
Secretario de Gobierno

Lic. Luciano Camero Martínez
Presidente del Colegio de Administración y Políticas Públicas

Lic. Enrique Priego Oropeza
Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

Lic. Narciso Tomás Oropeza Andrade
Secretario de Movilidad

Director del número: Guillermo González Valencia

COORDINACIÓN EDITORIAL

**Iván Eduardo Ramírez Urdaneta
Nery Georgina Maldonado Castillo**

Diseño de portada: Manuel Isaías Martínez García

CONSEJO EDITORIAL

Ángel Mundo López UAM

Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB

Andrés Peralta Rivera CECYTE

Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT

Daniel Armando Barceló Rojas UNAM

Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca

Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco

Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco

PRESENTACION

La segunda entrega de nuestro proyecto editorial, se ha realizado con el firme propósito de continuar difundiendo la producción de conocimiento científico como función básica de nuestra institución académica. A la vez sirva como una plataforma fundamental para la práctica de la ciencia, que es esencial en el proceso de construcción y transformación de la realidad social, mediante la instrumentalización racional de la teoría de las ciencias de la administración, la innovación y la gestión pública.

Estos saberes científicos nos permiten dar certidumbre, viabilidad y dirección con el desarrollo de propuestas que buscan resolver los diversos y complejos problemas sociales, económicos, políticos y ecológico que aquejan a nuestra sociedad actual, que por sus fines tiene como metas alcanzar a cristalizar una realidad social más democrática, participativa, equitativa, transparente, informada, justa y sustentable, para la presente y próximas generaciones.

En el proceso de consolidación y el deber de continuar con la promoción del conocimiento el Instituto de Administración Pública de Tabasco hace manifiesto su beneplácito al presentar el segundo número de su *Revista de Innovación y Gestión Pública*; y que en esta edición se presentan los artículos de los ensayos ganadores del *Premio Estatal de Administración Pública de Tabasco 2021*, los cuales podrán ser leídos y analizados para nuestros lectores. Los trabajos académicos que se presentan fueron premiados después de una exigente evaluación y minuciosa selección del Comité de Premiación. Cuyo veredicto fue inapelable y transparente.

Iniciamos con el artículo *“Efectos de la inaplicación de la consulta previa a la comunidad indígena Yokot’an, Mazateupa*, de Lilian Ivonne Hernández Zeind, expone de manera magistral la omisión absoluta del Estado mexicano de expedir la

ley que regule el procedimiento de consulta previa a la población indígena chontal en la entidad; el siguiente artículo *“Modelo de automatización archivística para la modernización y estandarización de los archivos del Estado de Tabasco”*, de Francisco Ovando Díaz, plantea un modelo de gestión de archivos electrónico alineado a de la ley de archivos del estado de Tabasco y a las mejores prácticas de gestión documental, para asegurar la conservación del patrimonio documental y garantizar el acceso a la información pública; el tercer artículo expone la *“Aplicación de la inteligencia artificial en las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno de Tabasco”*, de Raúl Casanova Ochoa, propone la aplicación de inteligencia artificial de la Administración Pública Centralizada a nivel estatal, como un instrumento que permite optimizar los bienes y/o servicios públicos, reducir el margen de error, así como brindar una mejor atención ciudadana;

El cuarto artículo ofrece la *“Implementación de una herramienta tecnológica en los teléfonos celulares para descargar una app de Protección Civil de la Administración Pública Estatal y en la sociedad civil del Estado, en base en la reciente Ley Estatal de la materia, en enero 2021”*, de Luis Armando Guzmán Mayo, quien expone que el diseño e implementación de una APP de esta naturaleza, tiene el propósito de generar una cultura de la protección civil, con el objeto de salvar vidas, bienes e información; en el quinto artículo presenta la *“Planeación prospectiva y estratégica para Tabasco Edén 2040, estrategia prospectiva para el devenir”*, de Jesús Patric Chablé Olán, manifiesta la formulación e implementación de un Plan Prospectivo Estratégico con visión a 30 años para Tabasco, como documento transexenal, plural, consultivo y propositivo, utilizando metodologías de la prospectiva para la formulación de escenarios futuros.

El sexto artículo plantea la *“Profesionalización como medio para un servicio público de calidad en el Municipio de Centro”*, autoría de María Elena Rafael Gutiérrez, manifiesta que es fundamental la profesionalización permanente de los servidores públicos, para garantizar calidad en sus actividades de dirección, control, operación y funcionalidad de una institución pública como es el Municipio. Y el final y séptimo

artículo *“Estrategia, económica, análisis y perspectivas en el estudio del Programa Sembrando Vida en el Estado del Estado de Tabasco”*, de sus autoras Erika Jazmín Amiyali Guevara Corona (+) y Jessica Guadalupe de la Cruz Ramos, analizan las perspectivas sociales del Programa Sembrando Vida, quienes lo califican como un programa eficiente, que busca promover la autonomía alimentaria a través de la agricultura y contribuye al beneficio económico de los agricultores tabasqueños.

Los destacados trabajos que aquí se presentan, son una pequeña muestra de la gran riqueza de ideas y propuestas que nuestros jóvenes intelectuales de mujeres y hombres profesionistas, de diversas disciplinas económicas, sociales, tecnológicas y ciencias, tienen mucho que ofrecer para la innovación de la gestión pública y la Administración Pública de Tabasco, al desarrollar y construir proyectos de políticas públicas que buscan colocar al estado de Tabasco, en los nuevos escenarios nacionales e internacionales de la Nueva Gestión Pública del Siglo XXI.

INDICE

PRESENTACION..... 4

**EFFECTOS DE LA INAPLICACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA A LA
COMUNIDAD INDÍGENA YOKOT'AN DE MAZATEUPA. 11**

 Introducción 12

I. Planteamiento del problema 16

II. Coexistencia de población indígena tabasqueña en un estado de derecho ... 17

III Limitantes y alcances de la normativa jurídica del estado de Tabasco en
materia indígena..... 19

IV. Impacto de la explotación de los recursos naturales en territorio perteneciente
a poblaciones indígenas..... 20

V. Proyectos en territorio indígena y la consulta previa, libre e informada 21

VI. Derecho a la autodeterminación: afectaciones en el estilo de vida 28

VII. Omisión absoluta del Estado mexicano de expedir la ley que reglamente la
consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas 30

 Conclusiones 33

 Referencias 36

 Legisgrafía 38

**MODELO DE AUTOMATIZACIÓN ARCHIVÍSTICA PARA LA MODERNIZACIÓN
Y ESTANDARIZACIÓN DE ARCHIVOS EN EL ESTADO DE TABASCO..... 39**

 Introducción 41

I. Condiciones actuales de los archivos en Tabasco 42

II. Ley General de Archivos..... 43

 A. Principios fundamentales..... 43

 B. Objetivos..... 44

 C. Obligatoriedad 44

 D. Obligaciones en materia de archivos..... 45

 E. Ley de Archivos del estado de Tabasco 45

III. Sistema Estatal de Archivos 47

IV. Sistema Institucional de Archivos 47

V. Archivos institucionales 49

 A. Tipos de archivos 49

1.	Archivos de Trámite.....	49
2.	Archivos de Concentración.....	49
3.	Archivos de Archivo Histórico.....	49
B.	Ciclo vital.....	50
C.	Responsables de los archivos.....	50
D.	Supervisión del trabajo en los archivos.....	50
VI.	Expedientes de archivo.....	51
A.	Clasificación de expediente.....	51
B.	Nomenclatura de expedientes.....	53
VII.	Gestión documental y administración archivos.....	54
A.	Niveles de gestión.....	54
1.	Nivel estructural.....	54
2.	Nivel documental.....	55
3.	Nivel normativo:.....	56
B.	Instrumentos de control y consulta archivística.....	57
C.	Proceso de gestión documental.....	58
VIII.	Modernización y automatización de archivos.....	58
A.	Propuesta.....	59
B.	Límite y alcance.....	60
C.	Modelo conceptual de gestión.....	61
D.	Esquema de clasificación.....	64
E.	Transferencia documental.....	65
F.	Seguridad y acceso.....	66
G.	Actores del Sistema.....	67
H.	Solución en automatización de archivos.....	68
I.	Arquitectura de TIC.....	70
	Conclusiones.....	70
	Referencias.....	72
	APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE TABASCO.....	74
	Introducción.....	76
I.	Antecedentes.....	78

II. Bases teóricas	80
A. Ingeniería Comunicacional	81
B. Teoría de Control y Cibernética	81
C. Neurociencia.....	82
D. Ética.....	82
E. Sociología.....	83
1. Carles Ramió	83
2. Concepción Campos Acuña.....	84
3. Juan Gustavo Corvalán.....	84
III. Marco jurídico	85
A. Regulación a Nivel Federal.....	85
B. Regulación a Nivel Estatal Tabasco	86
IV. Aplicación inteligencia artificial en tabasco.....	89
Conclusiones	91
Referencias.....	94

IMPLEMENTACIÓN DE UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA EN LOS TELEFONOS CELULARES PARA DESCARGAR UNA APP DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y EN LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO

Introducción	101
I. Marco legal	102
II. Resumen ejecutivo	105
III. Desarrollo	107
IV. Análisis de soluciones	114
V. Metodología para desarrollar la apps-pc.	115
VI. Factibilidad.	117
Referencias.....	119

PLANEACIÓN PROSPECTIVA Y ESTRATÉGICA PARA TABASCO EDÉN 2040, ESTRATEGIA PROSPECTIVA PARA EL DEVENIR 2050

Introducción	121
I. Planeación en Tabasco	126
II. Prospectiva y planificación.....	131

III. Propuesta metodología para Tabasco.....	135
Conclusiones	143
Bibliografía	146

PROFESIONALIZACIÓN COMO MEDIO PARA UN SERVICIO PÚBLICO DE CALIDAD EN EL MUNICIPIO DE CENTRO..... 147

Introducción	149
I. ¿Por qué la importancia de profesionalizar al trabajador de Base en el H. Ayuntamiento de Centro?.....	149
II. Desarrollo	153
A. ¿Quién es un trabajador de base?	153
B. ¿Qué se requiere?.....	154
C. ¿Qué debemos entender por Profesionalización?.....	155
III. Propuesta	157
A. Elaboración de un catálogo de puestos.....	157
B. Reubicación voluntaria de empleados de acuerdo con su perfil.....	159
C. Planes de capacitación generales y planes específicos por área de servicio	163
D. Concursos escalafonarios abiertos y transparentes	165
E. ¿Cómo debería iniciar este proceso?	166
Conclusiones	166
Referencias.....	169

ESTRATEGIA ECONÓMICA, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS EN EL ESTUDIO DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA EN EL ESTADO DE TABASCO 172

Introducción	174
I. Tabasco	176
II. Aplicación y resultados	177
III. Aterrizaje de aplicación en Tabasco	178
Conclusiones	181
Referencias.....	182

EFFECTOS DE LA INAPLICACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA A LA COMUNIDAD INDÍGENA YOKOT'AN DE MAZATEUPA

28 de julio de 2021

Por Lillian Ivonne Hernández Zeind

Resumen

Los pueblos y comunidades indígenas establecidos en territorio mexicano actualmente se encuentran en una situación compleja, distinguida por el constante juicio de ponderación entre la implementación de avances a la par de la globalización y la conservación, preservación y cuidado de recursos naturales utilizados por estos grupos.

Con la finalidad de abordar este contexto se observan las adecuaciones que han existido en el marco constitucional y; aunado a lo anterior, se observa la omisión absoluta del Estado mexicano de expedir la ley que regule el procedimiento de consulta previa.

Palabras clave: pueblos indígenas, consulta previa, derechos humanos.

Abstract

The indigenous people and communities established in Mexican territory currently find themselves in a complex situation, distinguished by the constant weighing judgment between the implementation of advances along with globalization and the conservation, preservation and care of natural resources used by these groups.

In order to address this context, the adaptations that have existed in the constitutional framework are observed; in addition to the above, the absolute failure of the Mexican State to issue the law that regulates the consultation procedure.

Keywords: indigenous people, prior consultation, human rights.

Introducción

En todo el mundo existen millones de personas indígenas, las cuales conforman diversos grupos que viven distribuidos en más de 70 países de cinco continentes. Por lo anterior, es esencial destacar que en México viven cerca de 6.02 millones, y en el estado de Tabasco un total de 116, 386 de ellos (Patiño, 2014: 70). Este grupo se enfrenta a grandes desafíos para sobrevivir culturalmente, debido al crecimiento de la población, la consecuente explotación de recursos naturales al interior de su territorio, la marginación evidente en la participación para la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan o modifican su estilo de vida y su continua discriminación.

Continuando esta línea de análisis, se entiende que la lucha histórica por la igualdad de respeto y reconocimiento de los derechos humanos por parte de los pueblos indígenas no ha sido tarea fácil, ya que a lo largo del tiempo se han enfrentado a violaciones de derechos colectivos e individuales. La afectación de manera estructural en el estilo de vida de la población indígena es evidente, sin embargo, el pluralismo jurídico e institucional que actualmente se encarga de velar por la garantía y respeto de los derechos de este grupo social es vasto, fortaleciendo y empoderándolo para que de esta manera logren hacer eficaz los medios de defensa con los que cuentan.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) promovió la difusión de los derechos humanos, lo que ocasionó paralelamente que diversos Estados adoptaran una serie de declaraciones y tratados internacionales. Abocándonos a los derechos humanos de los pueblos indígenas a nivel internacional, encontramos que el primer reconocimiento mediante instrumentos jurídicos se dio en el marco de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convocada en Ginebra – Suiza, por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, el 5 de junio de 1957, en la cual se expidió el Convenio 107. Este instrumento consideraba la adopción de normas internacionales indispensable para

garantizar la protección de las poblaciones indígenas, asimismo lograr la integración progresiva y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo (OIT, 1957).

Pese a que los derechos de los pueblos indígenas no estaban del todo normados, fue en el año 1989 que el Convenio 169 de la OIT se encargó de contemplar el derecho a la consulta previa de estas colectividades. Dicho derecho tenía como finalidad atender las aspiraciones de estos grupos a asumir el control de sus propias instituciones, estilo de vida, desarrollo político, económico y social, así como también fortalecer sus identidades, lenguas y religiones (OIT, 1989).

En nuestro país, el grado de discriminación que han sufrido los pueblos indígenas es muy alto, a tal grado de desconocer sus derechos políticos, económicos y sociales. Sin embargo, en el año 1994 con el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas, los reclamos por el reconocimiento de derechos se volvieron parte de la agenda de prioridades del Estado (Bailón, 2016: 7), ocasionando que, a principios del año siguiente, el Congreso de la Unión aprobara la Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz Digna en Chiapas, lo que abrió la puerta a las negociaciones (Márquez, 2010: 759). En consecuencia, en el año 1996 como uno de los objetivos alcanzados se firmó el acuerdo de San Andrés Larrainzar, mismo que actualmente es el principal avance para el reconocimiento de derechos indígenas en el país.

Para el maestro Gilberto López y Rivas, existen cuatro razones por las cuales el gobierno no pudo cumplir con los acuerdos de San Andrés Larrainzar:

la primera es que la ideología dominante en el gobierno no acepta marcos jurídicos que rebasen los derechos de los ciudadanos, argumentando que todos somos iguales ante la Ley. En segundo término, que las autonomías rompen con el corporativismo del partido de Estado que permitía el control de los pueblos indios. Tercero, que los acuerdos de San Andrés atentan contra la libre explotación de los recursos naturales y estratégicos, al

concederle a los pueblos indígenas tierras y territorios junto con las autonomías, y finalmente, que el gobierno no quiere reconocer como un triunfo del EZLN y los pueblos indígenas las modificaciones en la Constitución (López y Rivas, 1998: 8).

De este modo, resulta evidente que en esa época la sociedad civil conocía la importancia de los pueblos indígenas y la imperante necesidad que existía de erradicar todas las formas de discriminación y desigualdad hacia éstos, y con ello hacer efectivos los derechos que hasta ese entonces les eran reconocidos. Sin embargo, fue hasta el año 2007 con la emisión de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, que los Estados a pesar de tener conocimiento que no era un documento vinculante, eran presionados moralmente para otorgarle el debido reconocimiento, respeto, garantía y protección a los derechos colectivos e individuales de dicha colectividad.

Por otra parte, el derecho a la consulta previa consiste en el reconocimiento de los pueblos indígenas a formar parte de las decisiones del Estado relacionadas con el diseño, aprobación y aplicación de políticas públicas en el territorio que a lo largo de años ha formado parte de cada uno de los dichos pueblos, así como también se considera como estrategia de empoderamiento de este sector social.

Tal como señala el ex Relator de Naciones Unidas, James Anaya, “en general la consulta es aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad” (ONU, 2009).

Para lograr una correcta consulta previa, libre e informada a dicho sector de la sociedad, debe exponerse de manera concreta y clara lo que se pretende aplicar, en otras palabras, las acciones a realizar en los territorios, los sujetos que las llevarán a cabo, el menoscabo o mejoramiento que producirá para la población

originaria o utilidades a obtener de manera general y específica, para con ello lograr obtener su consentimiento.

Nuestro país en la actualidad cuenta con un porcentaje significativo de población indígena asentada en diversos puntos de su territorio conformando localidades. Por lo anterior, cabe destacar que, del total de población del estado de Tabasco, el 25.8% se auto adscriben como indígenas, esto equivale a 617,203 personas (INEGI, 2015: 49), este porcentaje se encuentra dividido en grupos étnicos como el pueblo ayapaneco, chontal de Tabasco o yokot'an, ch'ol, náhuatl, tseltal o tzeltal, y zoque. La población perteneciente a los mayenses que viven en el actual estado de Tabasco, es decir, los chontales, están distribuidos principalmente en los municipios de en Centla, Centro, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana y Nacajuca y de manera conjunta son aproximadamente 70,929 personas, de las cuales, en el municipio de Nacajuca viven 21,948 personas pertenecientes a este sector de la sociedad (CDI, s.f.).

Concretamente, en la localidad de Mazateupa, situada en el municipio de Nacajuca, Tabasco, en la cual el 85.76% de la población es indígena, y el 45.31% de los habitantes habla una lengua, es imposible soslayar el derecho a la consulta previa, libre e informada debido a la proporción tan significativa de personas pertenecientes a alguna etnia que conforman dicha localidad, razón por la cual se seleccionó para llevar a cabo la presente investigación.

Por lo anterior, es indispensable reconocer el valor de la cosmovisión, y la cultura de los pueblos indígenas, ya que es debido a su forma de organización social y los conocimientos que poseen de sus tierras, recursos naturales y medio ambiente que han logrado mantenerse durante cientos de años. Sin embargo, actualmente el Estado mexicano no ha cumplido con su deber de proteger a dicho sector social de las violaciones a sus derechos humanos cometidos en su territorio generando un efecto de manera directa en sus derechos humanos tales como el derecho a la

autodeterminación, a la biodiversidad cultural, al medio ambiente sano, a la propiedad, a la posesión, a la salud y al agua.

En síntesis, la presente investigación busca aportar las causas por las cuales la normativa jurídica nacional e internacional en materia de consulta previa a pueblos indígenas no ha conseguido los fines inicialmente perseguidos, lo anterior mediante el estudio de las diferentes actividades de exploración y explotación de recursos naturales que han afectado los derechos humanos del pueblo indígena yokot'an situado en Mazateupa, Nacajuca, Tabasco.

I. Planteamiento del problema

Teniendo presente a toda la población indígena que todavía prevalece en territorio mexicano, es esencial la protección y garantía al derecho estos pueblos a la libre determinación; así también a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización en diversos ámbitos.

De esta manera, se reconocerán las necesidades especiales y se prestará atención a las facultades reconocidas a los pueblos indígenas en diversos instrumentos internacionales y nacionales. Esto, con el propósito de resaltar la prerrogativa enunciada en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la que se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; asimismo las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

En ese sentido, la problemática de interés de la investigación se encuentra en los efectos de la inaplicación de la consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena yokot'an de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco al realizar actividades de explotación de recursos naturales en su territorio; las cuales afectan

derechos humanos interdependientes tales como el relativo a la autodeterminación, a la biodiversidad cultural, al medio ambiente sano, a la propiedad, a la posesión, a la salud y al agua. Lo anterior, debido al grado de rezago social a nivel municipal, el cual repercute negativamente de manera directa a todas las localidades generando vulneraciones en los derechos humanos interdependientes antes establecidos.

II. Coexistencia de población indígena tabasqueña en un estado de derecho

En este apartado se aborda el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas desde el contexto legislativo estatal, toda vez que, desde el establecimiento de pluriculturalidad del Estado mexicano, sustentada en estas colectividades, las diversas autoridades que conforman los 3 niveles de gobierno están obligados a la adecuación de sus constituciones y leyes locales por tratarse de un derecho concurrente. Esto, con el propósito de respetar, promover, garantizar y proteger las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural de este sector social.

En el estado de Tabasco es innegable la presencia de pueblos y comunidades indígenas, razón suficiente para que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicada por el bando solemne, el día 5 de abril de 1919, contemple una serie de derechos que tengan como propósito apoyar al desarrollo de este grupo en situación de vulnerabilidad. Partiendo de la premisa en la cual, la sociedad tabasqueña se encuentra inmersa en un Estado de Derecho, mismo que tiene como propósito evitar toda práctica absolutista, caracterizada por la falta de libertades, abusos y concentración de autoridad en una sola persona (Islas y Sánchez, 2018: 163) resulta esencial hacer mención de los elementos de un Estado de Derecho, toda vez que éste se rige y actúa bajo el imperio de la ley (Becerra, 1991: 8), y que entre las características indispensables se encuentran:

- a) El sometimiento estricto de los actores a la legalidad;

- b) La no arbitrariedad de la autoridad. Es decir, el sometimiento estricto de la autoridad a la legalidad;
- c) Un sistema de pesos y contrapesos que limite los órganos del poder y,
- d) La existencia de garantías de derechos y libertades fundamentales de los individuos (Becerra, 1991: 8).

Bobbio lo define como aquel en el que los poderes políticos son regulados por normas generales y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para reconocer y rechazar el abuso o exceso del poder (Bobbio, 1989: 18). Conforme a lo anterior, es posible establecer que el Estado de Derecho busca fijar los límites de los poderes públicos dentro de la Constitución y diferentes leyes relativas y con ello garantizar el goce de los derechos humanos.

Tomando en consideración lo anterior, se enuncia lo expresado en el artículo 2 de la Constitución estatal, en donde se señala que el estado de Tabasco es un estado social y democrático de derecho que promueve la igualdad de oportunidades de los individuos, asimismo, coloca al respeto y a la dignidad de las personas como bases para el orden y la paz social (Congreso del Estado de Tabasco, 1975).

El principal requisito para sostener la existencia en un estado social y democrático de derecho es la efectiva participación de la ciudadanía para ejercer control sobre los órganos de poder (Valadés, 2002: 236), basada en los principios fundamentales de soberanía popular, distribución o reconocimiento sustantivo de los derechos. De manera similar, es primordial la separación o independencia de las funciones supremas del Estado y supervisión constitucional.

La participación de los pueblos y comunidades indígenas se puede vincular con el *Plan Estatal de Desarrollo*, tal como lo consagra el artículo 76 de la Constitución estatal; además, se logra vislumbrar la conexión con todas aquellas

cuestiones que puedan alterar, modificar o afectar su estilo de vida y con ello generar un medio de control de los órganos público, como mecanismo de defensa y protección a sus derechos colectivos e individuales, garantizando de esta manera la efectiva representación social y la democracia.

III. Limitantes y alcances de la normativa jurídica del estado de Tabasco en materia indígena

El presente apartado se dedica al estudio de la reglamentación encargada de regular las cuestiones relativas a la población indígena del estado de Tabasco, denominada Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, debido al propósito de la misma, el cual es elevar el bienestar social de los pueblos y comunidades indígenas, mediante el establecimiento de la obligación de los poderes del estado y los ayuntamientos o concejos municipales, en sus relaciones con organismos de protección de este sector de la sociedad (Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco).

Para que haya esa elevación a la que se aspira, inicialmente cabe hacer mención que la ley reconoce y protege a los pueblos indígenas chontal o yokot'anob, asentado en los municipios de: Nacajuca, Centla, Macuspana, Jonuta, Centro y Jalpa de Méndez; y a los pueblos chol, zoque, tzeltal, náhuatl y tzotzil, asentados principalmente en los municipios de Tacotalpa, Tenosique, Macuspana y Comalcalco. No obstante que la ley menciona manera específica de los pueblos, de igual manera expresa que todo aquel indígena de otro pueblo podrá acogerse en lo conducente a los beneficios de esta Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco).

En cuanto a lo que respecta al análisis del presente apartado, el ordenamiento jurídico en cuestión reconoce el derecho que tienen las comunidades de los pueblos indígenas a determinar los proyectos y programas de desarrollo productivo, social y cultural, a fin de estimular el empleo, generar riquezas y

bienestar para las familias; este reconocimiento es limitativo a cuestiones plasmadas en el capítulo VII de la Ley en estudio, dejando sin observancia todos los demás aspectos concernientes a este grupo social, considerando que las autoridades en el ámbito de sus competencias, aun cuando no exista acápite dedicado a la protección más amplia de dicho derecho, se debe garantizar en todo momento.

Con fundamento en todo lo anterior, es pertinente puntualizar que en una sociedad como la del Estado mexicano, y en especial, como la del estado de Tabasco, los derechos humanos de un grupo en situación de vulnerabilidad no deben ser concebidos de manera limitativa, por el contrario, esta rama del derecho debe ser progresista, con el propósito de absorber nuevos elementos que surjan en torno a ella (Islas y Sánchez, 2018: 145). Es pertinente razonar que el objetivo plasmado en el artículo 1 de la ley en estudio, relacionado con la elevación del bienestar social de las comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, no es suficiente, sino que es necesario el cumplimiento eficaz y efectivo de lo allí dispuesto a través de recursos o instrumentos que permitan el ejercicio de los derechos humanos.

IV. Impacto de la explotación de los recursos naturales en territorio perteneciente a poblaciones indígenas

Atendiendo al objetivo por el cual fue creado este capítulo, de manera inicial nos centraremos en el análisis del impacto de la explotación de los recursos naturales en territorio perteneciente a poblaciones indígenas, comprendiendo el estudio de los proyectos desarrollados y el proceso de consulta previa, libre e informada que se celebró por parte de las instituciones correspondientes.

Las afectaciones generadas en el estilo de vida del grupo indígena yokot'an de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco, son abordadas y, asociadas, de manera precisa con el derecho humano vulnerado, considerando en todo momento la imposibilidad

de ocasionar únicamente detrimento a uno solo de éstos, debido al principio de indivisibilidad que los rige. Por último, se destaca la responsabilidad del Estado mexicano relacionada con el derecho a la consulta previa, libre e informada de este sector social y se abordan los medios de defensa de comunidades indígenas frente a violaciones de sus derechos específicos.

V. Proyectos en territorio indígena y la consulta previa, libre e informada

La promoción de la cultura de los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas ha tomado auge desde hace varios años a nivel internacional, lo que ha ocasionado una situación bastante dinámica en la vida de los organismos jurisdiccionales con capacidades de emitir decisiones vinculantes para los Estados. Por tal razón, es importante mencionar que las autoridades de las naciones en sus diferentes niveles, a pesar de contar con una normativa de específica aplicación para las colectividades indígenas, aún no se encuentran familiarizados con el pluralismo jurídico existente y como consecuencia de ello se limitan los derechos humanos colectivos de estos grupos.

El desarrollo de una colectividad necesariamente requiere partir del análisis de su contexto, considerando sus usos, costumbres, tradiciones y cosmovisión; no obstante, la principal disyuntiva que se localiza es la polivalencia a la que se enfrentan instituciones encargadas de gestionar o autorizar las políticas públicas y proyectos a celebrar en territorio perteneciente a población indígena. De conformidad con lo anterior, se requiere tomar en cuenta que el territorio de estas poblaciones no solo se delimita al espacio geográfico en el que habitan, sino también, aquel en el que se llevan a cabo las actividades para su subsistencia; por lo tanto, debe considerarse lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32, que estipula lo siguiente:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones

representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

El apartado B del artículo 2o de la CPEUM¹ capta un interés esencial, por señalar que las autoridades cuentan con una gama de disposiciones que buscan la promoción de la igualdad de oportunidades de los indígenas. Por tal causa, el diseño y operación de las políticas y proyectos debe compilar y considerar las voces, pensamientos, cosmovisión y reflexiones de éstos, para ayudar a tomar distancia de aquella sociedad mexicana llena de desigualdades socioeconómicas, arquetipos preconcebidos, marginación, valoraciones, prejuicios raciales establecidos y pobreza (Gutiérrez y Valdés, 2015: 33).

Lo anterior es congruente con la responsabilidad gubernamental de promover el efectivo ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, asociado también con el respeto de su identidad social; es decir; es menester de las autoridades juntamente con las poblaciones indígenas, el progreso y desarrollo humano que se requiere de estas últimas.

Implementar diversas estrategias desde la perspectiva de un Estado pluricultural pudiera ser una situación posible, siempre y cuando se respetara lo decretado en Ley General de Desarrollo Social en lo relativo a la libre determinación

¹ El apartado B del artículo 2o de la CPEUM señala que la Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.

y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, ya que la manera en la que lo define no es limitativa.

En este escenario es importante acentuar que la homogenización de las culturas y las lenguas de la nación mexicana debe ser un ideal no concebido por ninguna de las personas a cargo de la realización, planeación, diseño, aprobación e implementación de políticas públicas o proyectos ambientales, debido a la implicación de afectaciones y detrimentos de forma directa a los grupos indígenas.

La mayor limitación a la que se enfrentan estas colectividades es la inexistente voluntad gubernamental del establecimiento permanente de diálogos entre los representantes del gobierno facultados para consultarlos y los miembros de los grupos indígenas. El estado real que guarda el derecho a la consulta es equiparable a la situación en la que se encuentran hoy en día esta comunidad.

En nuestro país no existe un instrumento jurídico que atienda específicamente las particularidades del proceso de consulta previa, libre e informada, como se mencionó con anterioridad; sin embargo, el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales, funge como documento referente, por estar basado en el instrumento jurídico más relevante en materia de pueblos indígenas.

Los indígenas de la localidad de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco no han participado activamente en ninguna de las etapas estipuladas en el Protocolo antes citado. De este modo, se arguye la débil credibilidad de los procedimientos de consulta en los proyectos y políticas públicas desarrolladas en territorio indígena chontal; aunado a la información obtenida por la aplicación de entrevistas, se afirma que las decisiones son tomadas por el delegado de la comunidad y éste no las toma partiendo de un consenso con toda la población, sino considerando sus intereses personales.

Actualmente los yokot'an han percibido el uso irracional de los recursos naturales que se encuentran a su alcance, los cuales solían utilizar como medio de subsistencia, entre ellos sobresalen: la materia prima para los artesanos, ganado, especies acuáticas, entre otros. Es triste indicar que el ayuntamiento en turno y los antecesores no consideren las cuestiones relativas a poblaciones indígenas como tema relevante para el desarrollo municipal; no cuentan con información relacionada con los proyectos ambientales, políticas públicas, medidas administrativas o legislativas relativas a la utilización, exploración y/o extracción de recursos naturales, implementados en la localidad de Mazateupa, en el período comprendido desde 1991 a la fecha.

Es necesario trabajar en la verdadera protección y garantía de los derechos colectivos de los chontales de Mazateupa y en general de todas estas colectividades para con ello hacer frente a la marginación y exclusión de la que han sido parte. Así, sus determinaciones relativas a los derechos a la tierra, recursos naturales, conocimientos tradicionales, preservación y desarrollo de su cultura, usos, costumbre y cosmovisión, se obtendría el correcto enfoque a estas cuestiones.

Sobre el tema de la consulta es necesario analizar el elemento «información», por ser una de las características fundamentales de la misma. Los encargados de realizar la consulta tienen el deber de otorgar datos de manera apropiada; es decir, de manera precisa, comprensible y accesible para todos los miembros de la comunidad en la que se prevea celebrar proyectos o acciones susceptibles de afectarles directa o indirectamente.

Las consultas, como ya se dijo en los primeros acápites de la investigación, deben efectuarse bajo el principio de buena fe, conforme procedimientos adecuados, en una atmósfera de respeto, con la participación plena de las instituciones representativas de pueblos y comunidades, durante las etapas de diagnóstico y diseño, esto, con el propósito de impulsar el respeto de sus decisiones

sin embargo, los yokot'an han sido incluidos en diferentes simulaciones de consulta previa, libre e informada con la finalidad de obtener el consentimiento de los miembros de la localidad de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco, sin exponer de forma veraz por lo menos los aspectos a continuación referidos:

- La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto
- La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad
- La duración
- Los lugares que se verán afectados
- Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución
- El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas)
- Procedimientos que puedan entrañar el proyecto (ONU, 2005: 46).

Al respecto, el relator James Anaya refiere que “el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones” (Anaya, 2009; 15-16).

Diversos instrumentos jurídicos advierten la obligatoriedad del Estado a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de otorgar concesiones, permisos o cualquier otro acto que pueda implicar riesgos o afectaciones a estas poblaciones. Es pertinente señalar que la posibilidad de indemnizar por detrimento en sus tierras, recursos naturales o territorio debe ser considerada la última opción, pues el propósito no es cuantificar el daño ambiental, social y cultural para permitir el acto, medida o proyecto (Inglés y Basurto, 2018: 110).

Así, la efectiva inclusión de pueblos y comunidades indígenas se alcanzará con la realización de una serie de acciones por parte del Estado siempre y cuando el abuso del poder, la arbitrariedad, discriminación y exclusión queden a un lado y se permita la adhesión y participación de estos grupos.

Impacto de los proyectos de explotación de recursos naturales en los derechos humanos de los indígenas yokot'an

El análisis del impacto de los proyectos de explotación de recursos naturales en los derechos humanos de los yokot'an de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco, contempla de manera concomitante la tutela otorgada por autoridades municipales y estatales a los derechos reconocidos a nivel constitucional.

Los grupos indígenas son poseedores de cúmulos de conocimientos referentes a los ecosistemas en los que han habitado, por esta razón son capaces de dimensionar de manera correcta la relevancia de su protección y aprovechamiento de una forma sostenible. Tristemente, el panorama que encontramos en México figura casi siempre en el constante margen de exclusión en temas de políticas públicas y proyectos ambientales, a pesar de lo establecido en instrumentos como la Declaración de Río de Janeiro.²

² La *Declaración de Río de Janeiro* señala en el principio 22 que: las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. Asimismo, en el principio 23, establece que deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

En este acápite se empleará la definición de «recursos naturales», consagrada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ya que los determina de una manera breve y clara:

Recursos naturales: todos aquellos bienes naturales renovables y no renovables susceptible de aprovechamiento a través de los procesos productivos rurales y proveedores de servicios ambientales: tierras, bosques, recursos minerales, agua, comunidades vegetativas y animales, y recursos genéticos (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 3).

La realidad que se vive en esta localidad del estado de Tabasco y, lamentablemente en muchas de las diferentes entidades federativas de México, rebasa lo consagrado en ordenamientos jurídicos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como también de la legislación nacional. Por lo anterior, cabe aludir lo señalado por Anglés Hernández, quien estipula que el surgimiento de nuevas circunstancias amerita el reconocimiento de ciertos derechos y hacer viable su ejercicio, debido a que es reflejo de la existencia de conflictos que deben resolverse (Anglés y Basurto, 2018: 51).

El resultado de la exclusión sistemática a la que se han enfrentado los yokot'an ocasionó el cuidado tradicional y mejoramiento de los recursos naturales, además de la protección adecuada de su hábitat. Esto propició el deseo de población no indígena y por diversas empresas dedicadas a la utilización y aprovechamiento de bienes naturales, originando paulatinamente la destrucción de sus tierras, de las que dependen.

Conocer las condiciones de vida actuales de los yokot'an, así como hacerlos partícipes en la toma de decisiones es imprescindible para lograr la creación de medidas inmediatas y correctas, conforme a cada cosmovisión. De esta manera, se contrarrestaría, prevendría o, en su caso, eliminarían los problemas de marginación y discriminación estructural que sufren estas personas. En este escenario, podría

existir el mejoramiento de salud, educación y en general, de su estilo de vida, generando la participación y cooperación de éstos.

Lo expuesto hasta este punto abre una brecha de reflexión que se origina del conocimiento de los aspectos sociales y ambientales, actividades productivas y rasgos culturales de la población indígena yokot'an, así como también, surge del impacto de los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales existentes en territorio yokot'an. En ese sentido, la protección efectiva de los derechos indígenas, el fortalecimiento del respeto por parte de las autoridades del municipio de Nacajuca y, conjuntamente de las estatales y federales hacia el derecho indígena, se traduciría en desarrollo estratégico de estos grupos.

VI. Derecho a la autodeterminación: afectaciones en el estilo de vida

La autodeterminación es resultado de un acto unilateral de cada persona que, al tener una conexión cultural, histórica, lingüística o de cualquier otra índole, elige identificarse como perteneciente a un pueblo indígena reconocido por el Estado. En ese sentido, se advierte que la auto adscripción trae consigo una extensa gama de derechos y obligaciones del Estado hacia el miembro o la colectividad, del pueblo indígena hacia cada uno de sus miembros y, por último, de éstos hacia su pueblo (ONU, 2007: 39).

Tomando como punto de partida la autodeterminación como medio a través del cual los pertenecientes a grupos indígenas pueden exigir la protección, garantía y respeto de sus derechos humanos, es esencial distinguir que la CPEUM indica que “la conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se le aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (CPEUM, artículo 2).

Las peculiaridades de los yokot'an se han sometido desde el momento justo en el que la planeación y diseño de proyectos ambientales se ha realizado sin

respetar las decisiones de éstos, adoptando medidas e implementando actividades específicas que, por lo general, no siempre son benéficas para el estilo de vida de ellos, o en su caso, no se han contemplado programas para contrarrestar y evitar el daño posible. Las autoridades deben ser capaces de entender que, “al nacer en una comunidad, en la que están presentes creencias, valores y actitudes, las personas se adhieren a ellas, conformando de este modo su *ethos*” (Navia, 2015: 116).

No es arbitrario afirmar que la inferioridad social y económica en la que se hallan los chontales de Tabasco es una limitante a la integración de un Estado igualitario. Al contrario, debe hacerse de conocimiento del resto de la sociedad que a pesar de la vigencia de principios de igualdad jurídica y una serie de normativa aplicable, se continúa conduciendo a la construcción de obstáculos, ya no de aspecto legal, sino el más importante, el práctico.

El estudio sobre los derechos del pueblo yokot'an lleva implícito obligatoriamente el análisis de la libre determinación, debido a lo decretado por el Comité de Derechos Humanos del PIDESC en su artículo 1, en el cual se señala a dicho derecho como inalienable a todos y cada uno de los pueblos, ya que es gracias a esta prerrogativa que logran establecer su desarrollo económico, social, cultural y político.

La renuncia forzosa de los recursos naturales renovables y no renovables crea un retroceso significativo en la protección de los derechos humanos de los yokot'an, debido a la pérdida de oportunidad para potencializar los rasgos culturales distintivos existentes, limitando así, el estilo de vida de éstos. Consecuentemente, se entiende que la recuperación del control de su territorio, tierras y recursos naturales modificaría radicalmente la situación actual. Todos aquellos asuntos relacionados con la utilización, exploración y/o explotación de recursos naturales en territorio indígena se traducen en un vínculo entre los pueblos, los gobiernos y el sector privado (Anglés y Basurto, 2018: 108). No obstante, las medidas existentes

a las cuales cabe la viabilidad de apego jurídico por el vínculo entre el caso concreto y la normativa son poco operativas.

A partir de este panorama es factible sostener que la población indígena yokot'an de esta localidad se mantiene en constante abyección, lo que influye directamente en el acceso idóneo a sistemas de protección social, mismo que conlleva la presencia de limitantes del desarrollo económico, social y cultural. En consecuencia, la comunidad internacional reconoce que se requieren medidas especiales para proteger sus derechos y mantener su cultura y formas de vida (ONU, s.f.).

México es una nación étnicamente plural que exige la supresión de toda estructura de poder que implique la discriminación, la injusticia, el abuso, la dominación y la desigualdad de cualquiera de los grupos de la sociedad mexicana. Sin embargo, las medidas para mejorar la condición de la localidad de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco, están en mayor medida en manos de las autoridades, circunstancia que parece irrelevante e inútil hasta el día de hoy.

En tal contexto, nos parece fundamental establecer que paralelamente, el derecho a la autodeterminación de los chontales de Mazateupa, lleva inmerso el ejercicio de todos sus derechos colectivos. No obstante, son abundante las situaciones en las que la protección, garantía, respeto y promoción de estas prerrogativas se suspenden y restringen su goce, amenazando conjuntamente sus estructuras tradicionales, supervivencia y en general, el mantenimiento su estilo de vida.

VII. Omisión absoluta del Estado mexicano de expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas

La defensa de los derechos humanos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas se ha desarrollado de forma precipitada en los tiempos

recientes; este sector de población ha enfrentado las consecuencias de la inefectiva, o en algunos casos nula, promoción, respeto, protección y garantía de su desarrollo social, económico, cultural y político y, en consecuencia, de un listado de prerrogativas favorables a ellos. Esto, a pesar de las reformas de 1992 y 2001, con las cuales el Estado mexicano buscó reivindicarse con la pluralidad de personas pertenecientes a estas colectividades.

Combinar los antecedentes históricos afrontados por estas poblaciones, sincronizado con las vulneraciones y omisiones actuales por parte del gobierno, son sin duda alguna el parteaguas puntual de la exigencia al apego de lo enunciado en la CPEUM y en la normativa internacional obligatoria para México. En ese sentido, se requiere el establecimiento, y no de forma coyuntural, sino permanente de bases fundamentadas en dos elementos principales: certeza y legalidad, aunado del acompañamiento, participación e inclusión de estos grupos.

La divergencia entre lo normado como derecho fundamental de los colectivos indígenas y lo estipulado en las legislaciones de los estados que conforman el Estado mexicano existe desde hace casi dos décadas, pese a lo consagrado en la exposición de motivos de la última reforma constitucional del artículo 2, misma que señala lo siguiente:

México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra nación debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que la integran la Nación (ONU, 2018: 33).

Resultan incongruentes las manifestaciones realizadas por el órgano legislativo relativas a los pueblos y comunidades indígenas, debido a tres cuestiones: 1) avasallante abuso en perjuicio de estas colectividades, 2)

obstaculización de su inclusión plena en el país e; 3) incumplimiento de compromisos de diálogo plural, incluyente y constructivo por parte de las autoridades del Estado mexicano.

Asumir la responsabilidad establecida a partir de la obligación determinada en artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del 2001, ha sido una circunstancia insatisfactoria en el contexto indígena de la Nación. Desde esa vertiente, es esencial diferenciar categorías que con frecuencia se conciben en una misma cuestión, soberanía e importancia de factores sociales; en otras palabras, la norma únicamente puede comprenderse y explicarse considerando el contexto (Brokmann, 2014: 25).

Las modificaciones que el Congreso de la Unión y órganos legislativos de las entidades federativas encuentran su sustento no en la habitualidad de regular el comportamiento de las personas en sociedad asignando un derecho; por el contrario, la creación de sistemas jurídicos reguladores de cuestiones relacionadas con este sector debe entenderse como la adecuada estructuración de contextos creados para salvaguardar formas internas de convivencia, organización social, cosmovisiones, usos, costumbres y tradiciones propias de su identidad.

Considerando como punto de partida que las reformas propuestas son estudiadas por todos miembros del Congreso de la Unión, se comprende que la garantía del acceso a instancias de representación, recursos materiales, defensa jurídica, educación, salud, tierra, propiedad, vivienda, identidad cultural y en especial a la autodeterminación y autonomía serán compatibles con las determinaciones de la Cámara de diputados y senadores; empero, la convalidación de las consideraciones previstas en papel, no han surtido efecto ni en un tercio de los estados que conforman la república mexicana.

En términos claros y precisos, nuestro país solicita con urgencia actos guiados por el respeto y la inclusión de la pluriculturalidad de pueblos y

comunidades indígenas para lograr el desarrollo de estas personas bajo una esfera de bienestar. Por todo lo anterior, es importante atender a todas aquellas posibles actuaciones de las autoridades en sus diferentes ámbitos de competencia y niveles, en virtud de las cuales pudieran eliminarse las prácticas discriminatorias y excluyentes.

Es insoslayable referir la responsabilidad del Estado mexicano por la omisión absoluta de expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre e informada y de buena fe, ejercicio obligatorio para el Congreso de la Unión y de igual forma para el órgano legislativo de los estados que conforman nuestro país, dicho deber existe y es exigible desde el momento en el que les fue impuesto a nivel constitucional; sin embargo, tras 18 años, el plazo de razonabilidad en el debió darse el cumplimiento a la obligación, no tiene lugar, por haberse excedido de manera indubitable.

La omisión legislativa genera vulneraciones severas a derechos fundamentales colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y para el caso específico, a los miembros de la comunidad yokot'an de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco, ya que este colectivo se encuentra establecido en un punto geoestratégico que abastecía, sin limitaciones, sus necesidades sociales, económicas y culturales. Empero, la ausencia de un sistema jurídico que garantice su participación e inclusión, mediante la consulta previa, libre e informada, restringe el respeto de sus decisiones en cuestiones administrativas y legislativas que puedan afectárseles y, consecuentemente, impide la garantía de la calidad democrática de las mismas.

Conclusiones

Este trabajo aporta, por un lado, información actualizada y específica de la situación actual de los chontales de esta localidad, misma que evidencia la carente igualdad sustantiva otorgada por las autoridades. Asimismo, es importante señalar que queda pendiente el estudio y análisis de la actitud progresista de las autoridades relacionadas con el procedimiento de la consulta, ya que sería relevante conocer el

motivo de las decisiones excluyente de legados culturales relativos al desarrollo de este sector.

A lo largo del desarrollo de cada una de las etapas de la investigación, el empleo de las herramientas y técnicas, conjuntamente, con el análisis y estudio del cúmulo de criterios doctrinales, estadísticas, posturas institucionales y la observación no participativa en la comunidad de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco, se obtuvieron las siguientes conclusiones, mismas que no se enuncian en orden de importancia, sino conforme se fueron determinando.

PRIMERA. México es un país con diversos pueblos y comunidades indígenas establecidos en su territorio, poseedores de instituciones sociales, económicas, políticas y/o culturales distintivas, con conexión histórica arraigada al lugar en donde habitan o en el cual desarrollan sus actividades de subsistencia.

SEGUNDA. Las colectividades indígenas establecidas en el territorio de la nación mexicana cuentan con derechos fundamentales reconocidos en el artículo 2o de la CPEUM que buscan la protección, respeto, promoción y garantía de prerrogativas que engloban temas relativos a la autodeterminación, autonomía, reconocimiento y participación; empero, la vigencia de los derechos colectivos de este sector poblacional en lineamientos jurídicos poco vale si las autoridades no asumen el compromiso de materializarlo.

TERCERA. El derecho a la consulta previa, libre e informada está delineado en el Convenio 169; instrumento jurídico de obligatorio cumplimiento para el Estado mexicano, por lo cual, la limitante vigente establecida en el artículo 2o de la CPEUM, misma que señala únicamente la consulta a los pueblos indígenas en la elaboración del PND, de los planes de las entidades federativas y de los municipios no debería ser atendida. Por el contrario, debe aplicarse el procedimiento de consulta en todas las cuestiones que enmarca la normativa internacional para así contribuir a la

promoción de la inclusión social y acabar con la brecha discriminatoria que existe y la precarización constante del entorno de estos grupos.

CUARTA. En Tabasco viven miembros de colectividades indígenas pertenecientes al pueblo Ayapaneco, Chol, Chontal de Tabasco o yokot'an, Nahuas, Tseltsal y Zoque. El pueblo indígena con mayor número de personas asentada en el estado es el yokot'an; a pesar de ello, diversas autoridades de los diferentes niveles se han ocupado de otorgarles un trato excluyente en temas relacionados con alguno de los aspectos de su vida, ocasionando el fortalecimiento de las desigualdades persistentes en nuestro país.

QUINTA. Mazateupa es una comunidad indígena yokot' an perteneciente al municipio de Nacajuca en la cual se desarrollan actividades de subsistencia transmitidas por generaciones; asimismo, se realizan festividades y celebraciones religiosas específicas de la localidad, mismas que son elementos pertenecientes a su identidad y riqueza cultural ancladas con contextos ancestrales; no obstante, en la actualidad se vive un deterioro irreparable en los elementos distintivos de estas colectividades, originadas por la inaplicación de la consulta previa, libre e informada.

SÉPTIMA. La comunidad indígena yokot'an de Mazateupa, Nacajuca, Tabasco ha sufrido la violación a los derechos humanos interdependientes a la consulta previa, libre e informada y, conjuntamente se generaron afectaciones en el estilo de vida, pérdidas de materia prima para los artesanos, agricultores, ganaderos y pesqueros, alteraciones ambientales, daños en tierras comunales y contaminación del agua. Por lo anterior, se requiere la promoción de la inclusión social de este sector poblacional en todos los ámbitos de la vida pública, además del debido apego a la normativa jurídica protectora de sus derechos humanos.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), Informe del Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México, México, ONU.
- Anaya, J. (2009), *Segundo Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales indígenas*, ONU.
- Anglés Hernández, M. & Basurto Gálvez, P. (2018), "Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Algunas experiencias en México", en Protección, desarrollo e innovación de conocimientos y recursos tradicionales, México, UNAM.
- Bailón Corres, M. J. (2016), La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Notas introductorias, México, CNDH.
- Becerra Ramírez, M. (1991), El control de la aplicación del derecho internacional en el marco del Estado de derecho, México, UNAM-IIJ.
- Bobbio, N. (1989), Liberalismo y democracia, trad. De José F. Fernández Santillán, México, FCE.
- Brokmann Haro, C. (2014), Orígenes del pluralismo jurídico en México. Derechos Humanos y sistemas jurídicos indígenas, México, CNDH.
- CDI (s/f). Chontales de Tabasco. Estadísticas, http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=4411
- Gutiérrez Chong, N. & Valdés González, L. M. (2015), *Ser indígena en México, Raíces y derechos. Encuesta nacional de indígenas*, México, UNAM-IIJ.
- INEGI (2015), *Panorama sociodemográfico de Tabasco*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Islas Colín, A. & Sánchez Ramos, J. (2018), “La triada de una sociedad democrática”, en Islas Colín, Alfredo y Cornelio Landero, Eglá, Derechos Humanos por la Corte Interamericana. Temas selectos, México, Tirant lo Blanch
- López y Rivas, G. (1998), “Los significados de San Andrés”, México, La Jornada.
- Navia Antezana, C. (2015), “Educación y empoderamiento de grupos vulnerables”, en Cuadernos de Educación Inclusiva, Los Rumbos de la Educación Inclusiva en Latinoamérica en los inicios del Siglo XXI: Cartografías para modernizar el enfoque, Chile, CELEI.
- ONU. (2005), Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Cuarto periodo de sesiones Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005. “Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas”, Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005, E/C/19/2005/3, par. 46-48.
- ONU. (2009), “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, ONU. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>
- UNDP. (s/f). “10 cosas que debemos saber sobre los pueblos indígenas”, <http://stories.undp.org/6a4d6e74102cfee446350e2750526acf>
- Patino Palacios, L. A. (2014), “Fundamentos y práctica internacional del derecho a la consulta previa libre e informada a pueblos indígenas”, Revista *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Colombia, vol.7.
- Valadés, D. (2002), “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXXV, núme.103, enero-abril de 2002.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Declaración de Río de Janeiro.

Ley de derechos y cultura indígena del estado de Tabasco.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley General de Desarrollo Social.

MODELO DE AUTOMATIZACIÓN ARCHIVÍSTICA PARA LA MODERNIZACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE ARCHIVOS EN EL ESTADO DE TABASCO

4 de enero de 2022

Por Francisco Ovando Díaz

Resumen. En la nueva realidad para el estado de Tabasco y en el país derivado de la pandemia por COVID-19 se aceleró el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la contingencia sanitaria orilló a reflexionar la forma en qué se trabaja, pasar de la vida cotidiana a transitar a un cambio de interacción a distancia y para ello fue necesario desarrollar nuevas habilidades en el uso de las tecnologías. En materia de archivos el gobierno de México emitió las recomendaciones necesarias para la operación de archivos durante la contingencia, estas tienen como objetivo salvaguardar salud de trabajadores y usuarios que manipulan documentos, asegurar la conservación del patrimonio documental y garantizar el acceso a la información pública. Por lo anterior, en materia de archivos toma una gran importancia la incorporación de las TIC para facilitar la operación de los archivos en las instituciones públicas. En términos de automatización y con los avances tecnológicos actuales es factible pensar en implantar un modelo de gestión de archivos electrónico alineado a la normatividad vigente en términos de la ley de archivos del estado de Tabasco y a las mejores prácticas de gestión documental.

Palabras Clave: Ley general de archivos, automatización de archivos, administración de archivos, archivos electrónicos.

Abstract: In the new reality for the state of Tabasco and in the country derived from the COVID-19 pandemic, the intensive use of Information and Communication Technologies (ICT) accelerated, the health contingency prompted us to reflect on the way in which works, moving from daily life to moving to a change of distance interaction and for this it was necessary to develop new skills in the use of technologies. In terms of archives, the Mexican government issued the necessary recommendations for the operation of archives during the contingency, these are

intended to safeguard the health of workers and users who handle documents, ensure the conservation of documentary heritage and guarantee access to public information. Therefore, in terms of archives, the incorporation of ICTs is of great importance to facilitate the operation of archives in public institutions. In terms of automation and with current technological advances, it is feasible to think about implementing an electronic file management model aligned with current regulations in terms of the law on files of the state of Tabasco and the best document management practices.

Keywords: General file law, file automation, file management, electronic files.

Introducción

Un archivo de documentos electrónicos se basa en el uso de herramientas informáticas que ofrece una solución para la custodia electrónica de documentos que permite organizar y conservar toda la documentación de una institución dentro de un archivo electrónico operando en una infraestructura de TIC que garantiza su disponibilidad, legibilidad y accesibilidad a largo plazo. Barnard Amozorrutia dice «La falta de una formación y una capacitación apropiada en cuanto a los aspectos particulares que conlleva la creación, mantenimiento y preservación de documentos de archivos electrónicos en el largo plazo son sin duda factores que inhiben la participación de los archivistas. La primacía de los expertos en tecnologías de la información en el manejo de este tipo de materiales tiene sus consecuencias. Mientras los archivistas están al tanto de los contextos y esquemas de organización y conservación de los archivos, los profesionales de las TIC poco conocen de estos temas imprescindibles para una buena administración de archivos». ³

En reciente Ley General de Archivos se incorporan requerimientos muy específicos, en lo particular en materia de archivos electrónicos, este rubro ya es una prioridad en el marco estratégico para implantar un gobierno digital en todos los niveles de estado mexicano en miras a lograr una mejor transparencia y rendición de cuentas.

El presente aborda la automatización de archivos electrónicos desde una perspectiva conceptual y su aplicación bajo los fundamentos de la gestión documental y los procesos archivísticos en términos de la nueva Ley de Archivos de la Nación.

³ Barnad Amozorrutia (2011, p.522)

I. Condiciones actuales de los archivos en Tabasco

Algunas instituciones de Tabasco ya se están trabajando en materia de archivos, lo cual se puede constatar con la publicación de los programas de desarrollo archivístico (PADA) cada año en sus portales institucionales, más, sin embargo, en ciertas instituciones aún hay rezagos que van desde la organización inadecuada de sus estantes hasta cajas de archivos sucias y/o deterioradas sin cedula de identificación. Así también, la parte aplicación de los procesos archivísticos para la conservación y preservación adecuada del patrimonio documental aún se tiene un déficit de recursos humanos especializados y la falta de una cultura archivística, así como el poco acompañamiento con herramientas tecnológicas, lo anterior pone en riesgo de pérdida el patrimonio documental y el acceso a información pública por parte de la ciudadanía.

Los archivos en las dependencias en Tabasco se localizan físicamente en su interior de , se resalta que en algunas de ellas las condiciones actuales no cumplen con las especificaciones físicas y técnicas necesarias para garantizar su resguardo, depósito, custodia, organización, reproducción y conservación de documentos de archivo, con base a lo descrito en el artículo 30 de la Ley de Archivos para el estado de Tabasco.

En lo que se refiere a los archivos electrónicos –también llamados digitales–, se producen en la actualidad en volúmenes insospechables, el conocimiento de los archivistas y gestores de documentos en cuanto a la producción, conservación y preservación de los mismos aún es limitado, en este sentido, se está realizando esfuerzo en proyectos de digitalización, más, sin embargo, aún se carecen de procesos y herramientas informáticas acorde a las necesidades de automatización archivística que demanda la actual Ley de Archivos.

II. Ley General de Archivos

Para poder vivir en armonía con nuestro entorno debemos de actuar de acuerdo con las leyes que nos rigen para mantener una convivencia y orden que nos permita existir como sociedad. Así como existen las leyes para armonizar la convivencia social igual existen otras leyes que aplican en diferentes ámbitos. En materia de archivos se tiene la Ley General de Archivos (LGA), la cual establece los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación de los archivos en posesión de cualquier institución pública, así como de cualquier persona (física o moral) que ejerza recursos públicos. La LGA tiene como eje principal el proteger el derecho de acceso a la información pública, a la verdad y a la memoria, garantizando la preservación de los expedientes importantes para el ejercicio de los derechos humanos.

La LGA fue publicada en junio de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. El 15 de junio de 2019 entró en vigor, la cual contiene la normatividad para homologar todas las leyes de los estados en la materia.

A. Principios fundamentales

- **Conservación:** Adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica, para la adecuada preservación de los documentos de archivo.
- **Procedencia:** Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden de clasificación documental.
- **Integridad:** Garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida.
- **Disponibilidad:** Adoptar medidas pertinentes para la localización expedita de los documentos de archivo.

- **Accesibilidad:** Garantizar el acceso a la consulta de los archivos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

B. Objetivos

- Promover el uso de métodos y técnicas archivísticas para el desarrollo de sistemas de archivos confiables.
- Promover el uso y difusión de los archivos para la toma de decisiones, la investigación y el resguardo de la memoria institucional.
- Regular la organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos.
- Promover la cultura archivística de calidad mediante la adopción de buenas prácticas.
- Promover la organización, conservación, difusión y divulgación del patrimonio documental de la Nación.
- Sentar las bases para el desarrollo y la implementación de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos.

C. Obligatoriedad

Los sujetos obligados deberán producir, registrar, organizar y conservar los documentos de archivo sobre todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Se consideran como Sujeto Obligado (SO) a:

- Autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
- Órganos autónomos, partidos políticos, fidecomisos y fondos públicos.
- Personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.
- Personas físicas, morales o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad.

Las sanciones por incumplimiento están previstas en los Artículos 116, 121, 122 de la LGA; las que corresponden a infracciones administrativas son faltas que se sancionarán con multa de 10 hasta 1500 UMA y los considerados delitos con pena de 3 a 10 años de prisión y multa de 3000 a 5000 UMA dependiendo el valor del daño causado.

D. Obligaciones en materia de archivos

- Elaboración del Programa Anual de Desarrollo Archivístico.
- Instalación del Sistema Institucional de Archivos.
- Integración del grupo interdisciplinario.
- Elaboración de instrumentos de control y consulta archivísticos.
- Registro nacional de archivos ante el Archivo General de la Nación
- Regulación del proceso de entrega-recepción.
- Auditorías archivísticas.
- Capacitación y cultura archivística.

E. Ley de archivos del estado de Tabasco

A partir del 15 de julio de 2020 se publica en el periódico oficial el decreto de la Ley de Archivos del Estado de Tabasco en materia de archivos.

El decreto tiene como marco de referencia la adopción del principio universal sobre archivos establecido en la Asamblea General del Consejo Internacional de Archivos de la UNESCO, el cual puntualiza que:

Los archivos custodian decisiones, actuaciones y memoria. Los archivos conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación. Los documentos son gestionados en los archivos desde su origen para preservar su valor y su significado. Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones

administrativas. Juegan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad contribuyendo a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.⁴

Este decreto tiene por objeto emitir una nueva Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, en el marco de la Ley General de Archivos, y abrogar la Ley de Archivos Públicos del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2008.

Esta nueva Ley tiene por objeto establecer los principios y las bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, jurídica colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los municipios; asimismo, establecer las bases de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Archivos.

⁴ Periódico Oficial (2020, p.3)

III. Sistema Estatal de Archivos

El Sistema Estatal de Archivos es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

Las instancias del Sistema Estatal observarán lo dispuesto en la Ley General de Archivos, esta ley, su reglamento, así como en las resoluciones y acuerdos generales que emitan el Consejo Nacional y el Consejo Local, respectivamente.

IV. Sistema Institucional de Archivos

La LGA establece que las instituciones deben tener un sistema institucional para la administración de sus archivos (artículo 11 fracción II), siendo éstas las responsables de su organización, conservación y buen funcionamiento (artículo 10 y 16).

El Sistema Institucional de Archivos (SIA) es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

Figura 1. SIA- Sistema Institucional de Archivos



Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.

Los responsables de los archivos de trámite serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

Los sujetos obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos deberán elaborar un programa anual y publicarlo en su portal electrónico en los primeros treinta días naturales del ejercicio fiscal correspondiente.

En el programa anual definirá las prioridades institucionales integrando los recursos económicos, tecnológicos y operativos disponibles; de igual forma deberá contener programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos que incluyan mecanismos para su consulta, seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, uso, control, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos.

V. Archivos institucionales

Una vez mencionadas las principales áreas que integran el Sistema Institucional de Archivos, se debe dar por entendido que dichas áreas deberán de trabajar de forma integral para la administración de los documentos de archivos en el transcurso de su ciclo de vida, en su parte operativa se constituye por el archivo de trámite, de concentración e histórico.

Ahora partiendo del concepto de "Archivo como el conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden" (artículo 4 fracción III LGA) ⁵. Esta organización tiene su correspondencia en Tipos y Fases de los archivos de acuerdo con el ciclo vital de la documentación.

A. Tipos de archivos

1. **Archivos de Trámite.** Se administran los documentos de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones de una unidad administrativa. Las dependencias y entidades deberán contar por cada unidad administrativa con un archivo de trámite. También se le conoce como Archivo de Oficina u Archivo de Gestión.

2. **Archivos de Concentración.** En el archivo de concentración se administran los documentos de consulta esporádica por parte de las unidades administrativas.

3. **Archivos de Archivo Histórico.** Se administra, organiza, conserva, describe y divulga la memoria documental institucional.

⁵ Ley General de Archivos

B. Ciclo vital

En la LGA establece el concepto de <<Ciclo Vital: a las etapas o fases por las que atraviesan los documentos de archivo desde su producción o recepción hasta su baja documental o transferencia a un archivo histórico (artículo 4 fracción XIV). Las fases por las que pasan los documentos de archivos se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Fases de archivo

Fase	Archivo	Descripción
Activa	Trámite	Uso frecuente para la atención de trámites o asuntos.
Semiactiva	Concentración	Uso referencial, conservación precautoria.
Inactiva	Histórico	Uso testimonial para investigaciones o estudios.

En las fases de vida activa y semiactiva el documento estará ubicado en el Archivo Administrativo del sujeto obligado y, en su fase inactiva, su depósito será en el Archivo Histórico del Sujeto Obligado.

C. Responsables de los archivos

Cada Unidad Administrativa será responsable de la administración de los Archivos de Trámite y de Concentración que le correspondan. La organización de los archivos debe orientarse en dos sentidos: la adecuada preservación física del acervo, y el control riguroso de su custodia y consulta.

D. Supervisión del trabajo en los archivos

La Coordinación de Archivos o equivalente de cada sujeto obligado, tendrá la función de supervisar y asegurar el cumplimiento y óptimo desarrollo de las actividades que en materia archivística se realicen como lo establece la Ley de Archivos del Estado. Así también el Instituto Estatal de Acceso a la Información como órgano de transparencia vigilará que cada sujeto obligado cumpla con la

obligación de organizar sus archivos públicos para la debida rendición de cuentas como los establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

VI. Expedientes de archivo

Los documentos de archivos son aquellos que son generados por cada sujeto obligado durante el desarrollo de sus actividades, estos formaran parte algún expediente y físicamente se colocan en carpetas o fólderes para su protección como parte de su proceso de resguardo, la LGA considera que un <<Expediente es la unidad documental compuesta por documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados.

Veamos al expediente como la unidad de trabajo básica de la clasificación archivística. La unidad de documentación simple puede y debe identificarse con los datos de contexto y contenido que ya se mencionaron, pero es el expediente el que debe identificarse, agruparse y sistematizarse de manera puntual, mediante un código predeterminado por el sistema de clasificación institucional que se use.

A. Clasificación de expediente

Ahora bien, así como en cualquier oficina no hay únicamente un solo documento, tampoco hay un solo expediente, sino muchos, asociados a las diversas funciones que desempeñe la oficina en cuestión. De este modo, si los expedientes se derivan del desempeño de una misma función o atribución genérica, dada por mandato jurídico o administrativo a la oficina de referencia, podemos decir que estamos frente a uno de los conceptos centrales en la organización de archivos, esto es, el concepto de serie documental. En la LGA considera a la <<Serie como la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico (artículo 4 fracción L). La serie

documental constituye un concepto central en la organización de Archivos, pues agrupa en una categoría superior a los expedientes individuales de un archivo.

Las series documentales guardan homogeneidad funcional, son resultado de procesos de gestión generalmente normalizados, asignados por mandato jurídico a las diversas unidades administrativas, áreas u oficinas de cualquier institución.

Las categorías para series y expedientes deberán de respetar una estructura y orden original de la información archivística, con base en el llamado “principio de procedencia y orden original” de los archivos. El principio de procedencia y orden original establece que los documentos producidos por una institución u organismo no deben mezclarse con los de otros, por lo que debe respetarse tanto la estructura como el orden que de origen les ha dado la entidad productora de los documentos, especialmente en materia de clasificación archivística. El principio de procedencia y orden original recupera la estructura original de la documentación, reconstruye por así decirlo la estructura formal y la estructura informativa de los documentos, y a su vez permite la ordenación de los acervos en categorías claramente diferenciadas.

La estructura de procedencia permite organizar además de los archivos administrativos (trámite o concentración o históricos) como Fondos y Secciones documentales a las que pertenece una serie documental. El “Fondo es el conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último” (artículo 4 fracción XXXIII). La “Sección es cada una de las divisiones del fondo documental basada en las atribuciones de cada sujeto obligado de conformidad con las disposiciones legales aplicables” (artículo 4 fracción XLIX).

La estructura de clasificación de un expediente de archivo se debe conceptualizar desde una perspectiva funcional como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2. Estructura de clasificación del expediente



B. Nomenclatura de expedientes

Los expedientes de archivo deberán controlarse mediante la utilización de un código único que los identifique plenamente, a través de claves alfanuméricas, en correlación con los niveles jerárquicos de fondo, sección y serie documental, seguidos de un dato único inherente a la información contenida en el expediente que lo describa.

La clasificación archivística se construye con el código o clave que identifica a los elementos descriptivos del expediente, como enseguida se especifica:

Fondo: Para conocer su procedencia

Sección y Serie: para conocer su clasificación archivística

No. de expediente y año de tramitación: para conocer su temporalidad

La utilidad del código es fundamental para el funcionamiento del Cuadro General de Clasificación Archivística, debido a la relación que tiene éste con el orden y distribución de las categorías de agrupamiento dentro del propio cuadro; por ejemplo:

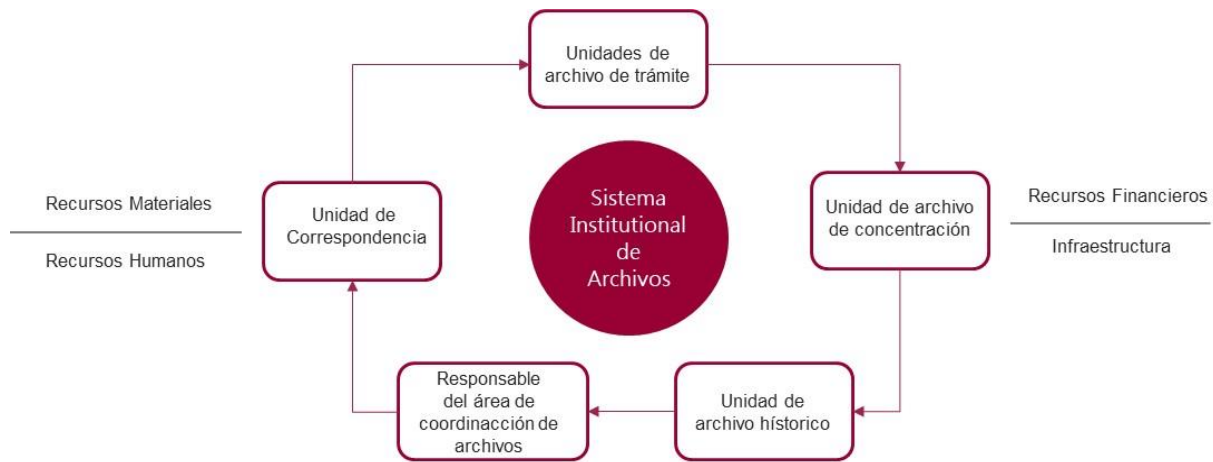
VII. Gestión archivos	SPCE/1.5/1/2021	documental y administración
	Protección Civil del Estado Sección: 1. Legislación Serie: 1.5 sesiones y asambleas No.: Consecutivo del expediente Año: 2021	

Como parte de los objetivos en materia de archivos los sujetos obligados deberán atender sus necesidades y áreas de oportunidades para encaminar las acciones requeridas que les permitan la optimización de su gestión documental y administración de archivos, por lo anterior, es necesario considerar los siguientes niveles.

A. Niveles de gestión

1. **Nivel estructural:** El establecimiento formal del Sistema Institucional de Archivos (SIA), el cual debe contar con la estructura orgánica, infraestructura, recursos materiales, humanos y financieros necesarios para un adecuado funcionamiento.

Figura 3. Nivel estructural



2. **Nivel documental:** Se refiere a la elaboración, actualización y uso de los instrumentos de control y consulta archivística para propiciar la organización, administración, conservación y localización expedita de los archivos.

Figura 4. Nivel documental



3. **Nivel normativo:** Se refiere al cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, con el objetivo de regular la producción, uso y control de los documentos, de conformidad con las atribuciones y funciones establecidas en la normatividad interna de la institución, las cuales deben estar vinculadas con la transparencia, el acceso a la información y protección de datos personales.

Figura 5. Nivel Normativo



B. Instrumentos de control y consulta archivística

Los instrumentos de control y consulta archivística propician la organización, conservación y localización expedita de los documentos en los archivos de trámite y concentración, estos son: el cuadro general de clasificación archivística (CGCA), el catálogo de disposición documental (CADIDO) y los inventarios documentales.

CGCA-Cuadro general de clasificación archivística: Es un documento en el que se define la clasificación y ordenamiento de los documentos que produce cada institución, esta clasificación se hace a partir de las funciones que realiza la institución y de los procesos derivados de dichas funciones, esta clasificación se estructura por los siguientes elementos:

- *Fondo documental:* conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último.
- *Sección:* A cada uno de los macroprocesos basados en las atribuciones de cada sujeto obligado de conformidad con las disposiciones legales aplicable.
- *Serie:* A cada uno de los procesos o procedimientos los cuales corresponden al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico.
- *Subserie:* Correspondiente a los subprocesos. (en su caso)

CADIDO-Catálogo de disposición documental: Documento en el que se registran todos los documentos que produce una dependencia y en el que se indican sus valores (la utilidad/ el uso que tiene el documento), su vigencia (durante cuánto tiempo tiene efectos), y los plazos y medidas de conservación (el tiempo que debe de permanecer los documentos en el archivo de trámite, en el de concentración y, en su caso la manera que pasará al histórico).

Inventario documental: Instrumento de consulta que se describen las series o expedientes de un archivo y que permiten su localización, transferencia o baja documental.

C. Proceso de gestión documental

Es el tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación. Los pasos necesarios para el proceso de gestión documental conforme a la Ley General de Archivos de la Nación (AGN) se establecen en la siguiente figura.

Figura 6. Proceso de Gestión Documental



VIII. Modernización y automatización de archivos

La incorporación y/o promoción de programas de atomización o herramientas tecnológicas para la gestión documental de archivos postpandemia COVID 19 son

cada día más frecuentes, más sin embargo, algunas de estas soluciones de gestión documental son de fines comerciales con una arquitectura y diseño para almacenar, administrar y controlar el flujo de documentos dentro de una organización, entonces se debe evaluar correctamente su factibilidad para evitar el riesgo que la solución no corresponda a los requerimientos de automatización que por normatividad de ley deben de cumplir todos los sujetos obligados al momento de gestionar sus archivos.

Como se comentó anteriormente, la sola incorporación de un software de gestión documental no garantiza la eficiencia de los servicios documentales y archivísticos si detrás de la modernización tecnológica no hay una política previamente diseñada en la que se determinen los fines, los usos, las características y condiciones en las que deben aplicarse a los sistemas automatizados.

A. Propuesta

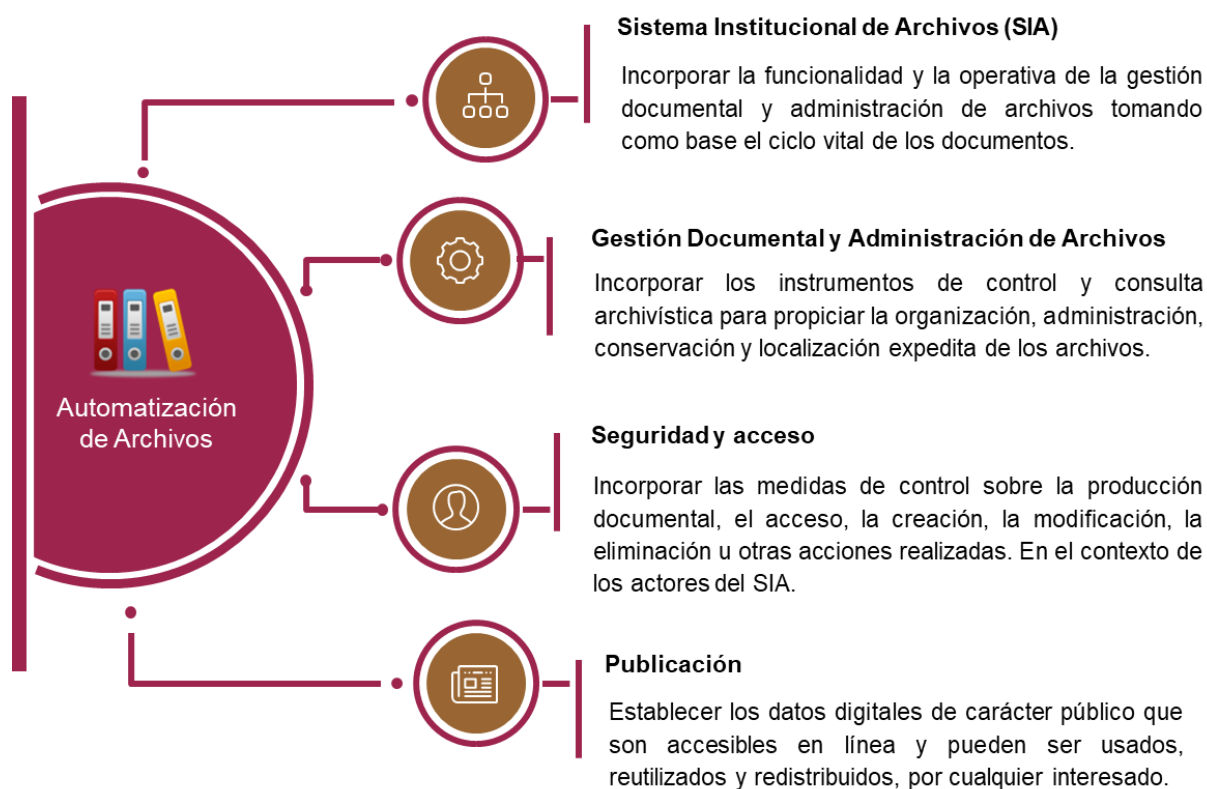
En la LGA para la automatización de archivos se establece que el objetivo de Ley en materia de archivos electrónicos es “ Sentar las bases para el desarrollo y la implementación de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos en el ámbito federal, estatal y municipal que beneficien con sus servicios a la ciudadanía (artículo 2 fracción V)”, para ello “El área coordinadora de archivos tendrá la función de coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas (artículo 28 fracción V) “ y que esta actividades “ estarán a cargo del Grupo Interdisciplinario del SIA para que se realicen los procesos de automatización en apego a lo establecido para la gestión documental y administración de archivos, y las demás que se definan en otras disposiciones (artículo 52 fracción V y VII) “.

Es por ello se propone diseñar un modelo de automatización para la gestión documental y la administración de archivos en conformidad a la funcionalidad establecida por el sistema institucional de archivos. Para ello se debe permitir la

recepción, producción, captura, organización y conservación de los documentos de archivo electrónico y debe contener, además, los elementos señalados en los instrumentos de control y consulta archivística.

Para la automatización del sistema institucional de archivos se propone la integración de los siguientes elementos:

Figura 7. Elementos para la automatización de archivos



B. Límite y alcance

Debido a que la presente propuesta conceptual para la automatización del Sistema Institucional de Archivos (SIA) tiene un enfoque general, no existe una unidad específica de estudio para la cual se desarrolle una propuesta de solución tecnológica en particular, por lo tanto, aplica para cualquier sujeto obligado del estado de Tabasco que deba cumplir con dispuesto en la Ley General de Archivos

vigente para automatización de los procesos archivísticos y la gestión de archivos electrónicos.

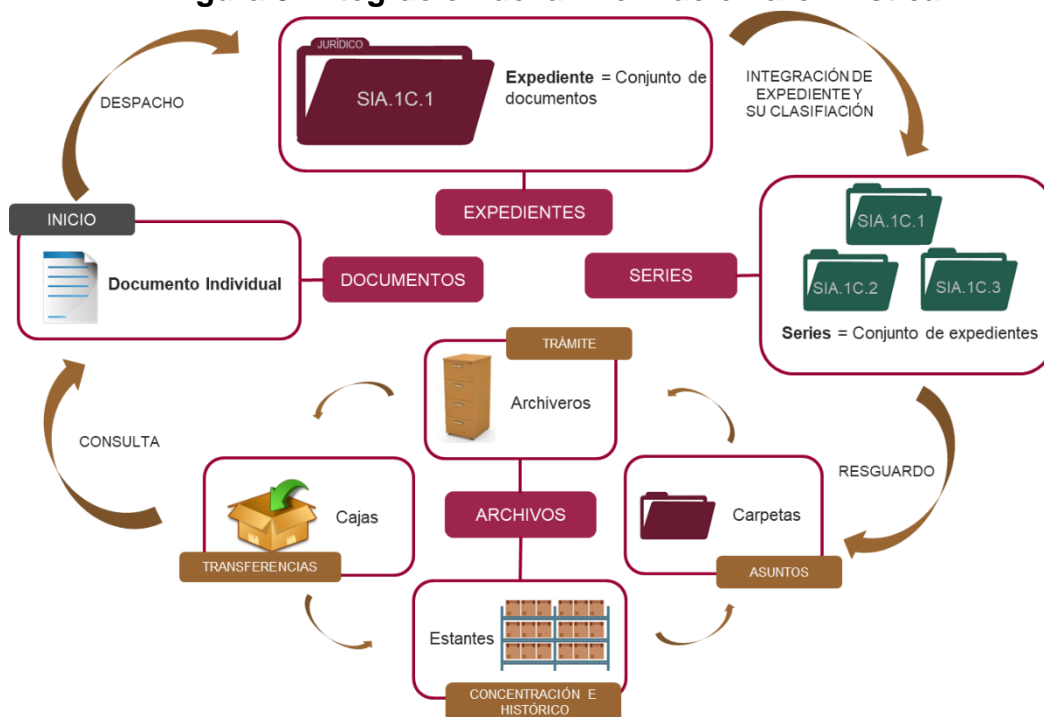
El alcance geográfico está determinado por todos aquellos sujetos obligados del estado de Tabasco que deseen adoptar el diseño del modelo que se propone.

El alcance espacial estará comprendido por el periodo de junio de 2018 correspondiente a la publicación de la Ley General de Archivos en el diario oficial y hasta la fecha que se realicen modificaciones a la misma.

C. Modelo conceptual de gestión

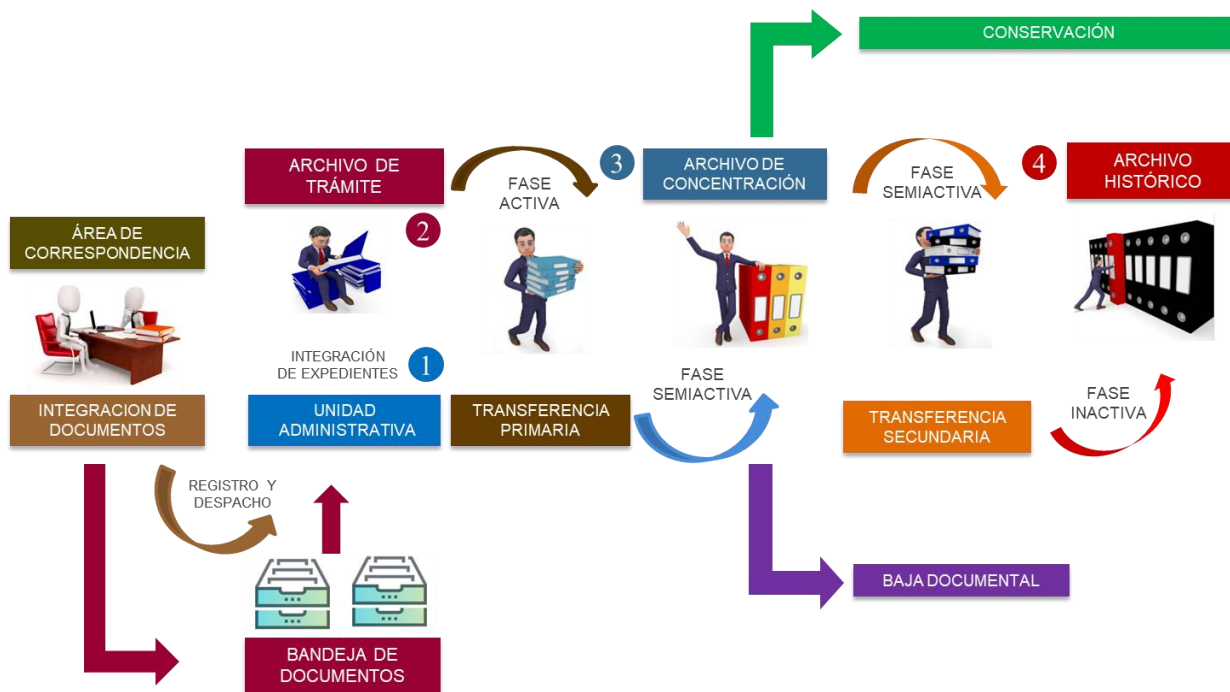
Durante todo este proceso la integración de la información archivística transita de los documentos individuales a los expedientes, de éstos a las series y de las series a la formación de Archivos, entendidos en su doble acepción como conjuntos orgánicos y organizados de información y como instituciones archivísticas que administran, conservan y dan tratamiento técnico a la información documental, a la vez que administran los recursos operativos que se les asignan.

Figura 8. Integración de la información archivística



Tomando como referencia la norma ISO-15489 “Norma Internacional de Gestión de Documentos” y la guía de implementación del sistema institucional de archivos establecido en la Ley General de Archivos se conceptualiza el presente modelo para la automatización de una solución integral del sistema gestión de archivos electrónicos que atiende todo el ciclo de vida de los documentos.

Figura 9. Modelo conceptual de operación de archivos



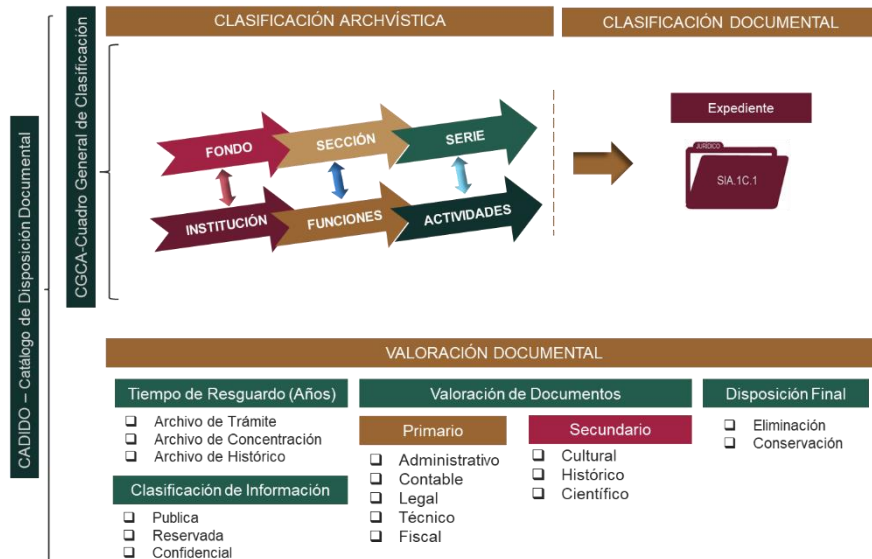
El modelo tiene como finalidad atender los requerimientos desde las áreas donde se origina la documentación pasando por las áreas administrativas donde se integran los expedientes de archivos de trámite en conformidad su tipología documental, clasificación y valoración, una vez que se cumple el tiempo de resguardo de los documentos de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones administrativas se continua con el proceso de transiciones de etapa o fases, durante cada etapa le corresponde un tratamiento especializado y la conservación de los documentos en un archivo específico.

En términos generales en el modelo considera un flujo normal de operación, puede presentarse ciertas circunstancias durante el proceso y por lo tanto se deberán considerar elementos adicionales o nuevas reglas de operación de acuerdo a los requerimientos que se vayan presentado.

D. Esquema de clasificación

De acuerdo con los instrumentos de control archivísticos se plantea el siguiente esquema para la clasificación y valoración documental.

Figura 10. Esquema conceptual de clasificación archivística



Como se muestra, es importante tener en cuenta que el expediente es el que se clasifica realizando la asignación de una serie documental. Para dar soporte a la administración de expedientes que no son estrictamente electrónicos, se debe considerar también las siguientes clases de expedientes.

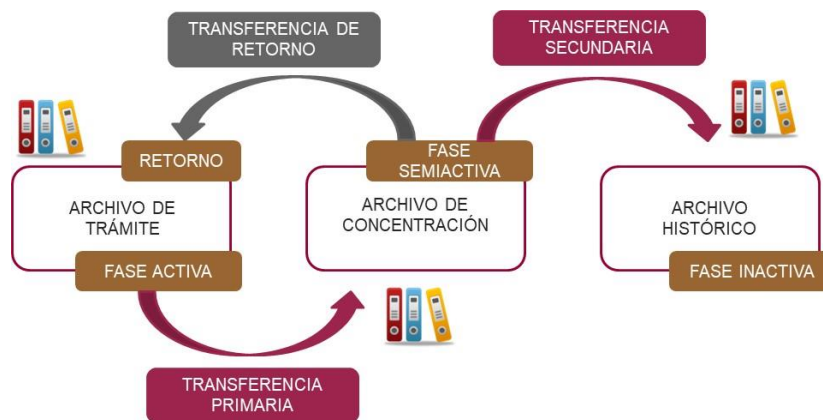
- *Físicos*: compuestos únicamente por documentos en soporte físico.
- *Híbridos*: se componen de documentos electrónicos y físicos.
- *Mixto*: conjunto de documentos de archivo, electrónicos y tradicionales, relacionados entre sí y conservados por una parte en soporte electrónico en el marco de un sistema automatizado y por otra, como expediente tradicional.

Para estos escenarios se deberá tener la posibilidad de poder generar el registro de este tipo de expedientes, dependerá de la institución y los responsables administrativos su incorporación al proceso.

E. Transferencia documental

El conjunto de transiciones de estado de un expediente que está determinado por la valoración en tiempo de resguardo en cada archivo establecida en el CADIDO-Catálogo de disposición documental.

Figura 11. Fases de transferencia de archivo



La transición de los documentos inicia desde archivo de trámite (primera fase), posteriormente al archivo de concentración (segunda fase) y finalmente al archivo histórico (tercera fase), estas transiciones a controlar se muestran en la Tabla.

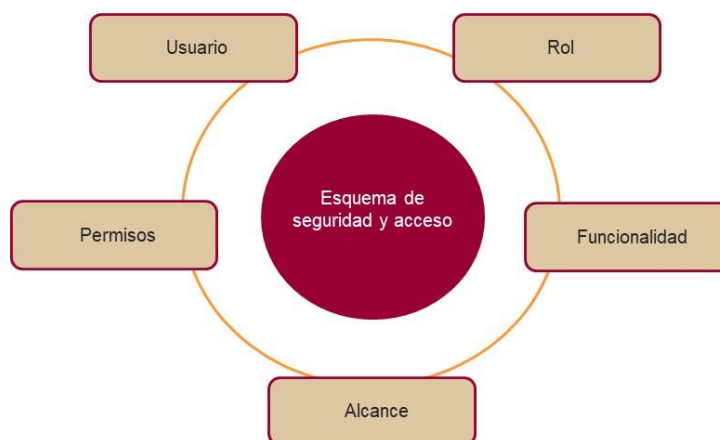
Tabla 2. Transiciones por transferencia de expedientes

Transferencia	Transición
Primaria	Archivo de Trámite → Archivo de concentración
Secundaria	Archivo de concentración → Archivo histórico
Retorno	Archivo de concentración → Archivo de trámite

F. Seguridad y acceso

El esquema propuesto para asegurar la seguridad y acceso de los usuarios a la plataforma documental se basa en roles y alcances por funcionalidad a la que el usuario tiene permiso.

Figura 12. Esquema de seguridad y acceso a la plataforma



En la siguiente tabla se especifica cada elemento que forman parte del esquema de seguridad y acceso a la plataforma.

Tabla 3. Elementos del esquema de seguridad y acceso

Elemento	Descripción
Usuario	Son los usuarios que podrán realizar acciones dentro de la plataforma, se asocia al catálogo de personal de la institución.
Rol	Son los roles a los que se asocian a los usuarios, agrupan las actividades a desempeñar dentro del sistema institucional de archivos en función a su responsabilidad.
Permisos	Son las acciones a la que tiene permitido realizar el usuario en determinada funcionalidad.
Funcionalidad	Son el conjunto de funcionalidades o módulos que tiene disponible para su utilización la plataforma.
Alcance	Son el nivel de acceso a nivel institucional (unidades administrativas) y a nivel de archivos (fondo documental) dependiendo el rol asignado.

G. Actores del Sistema

Los actores propuestos en la plataforma son los que se muestran a continuación, con ellos se pretende atender la automatización del SIA.

Figura 13. Actores de la automatización del SIA



Los cuales deberán de poder realizar acciones requeridos en los procesos en conformidad con la LGA.

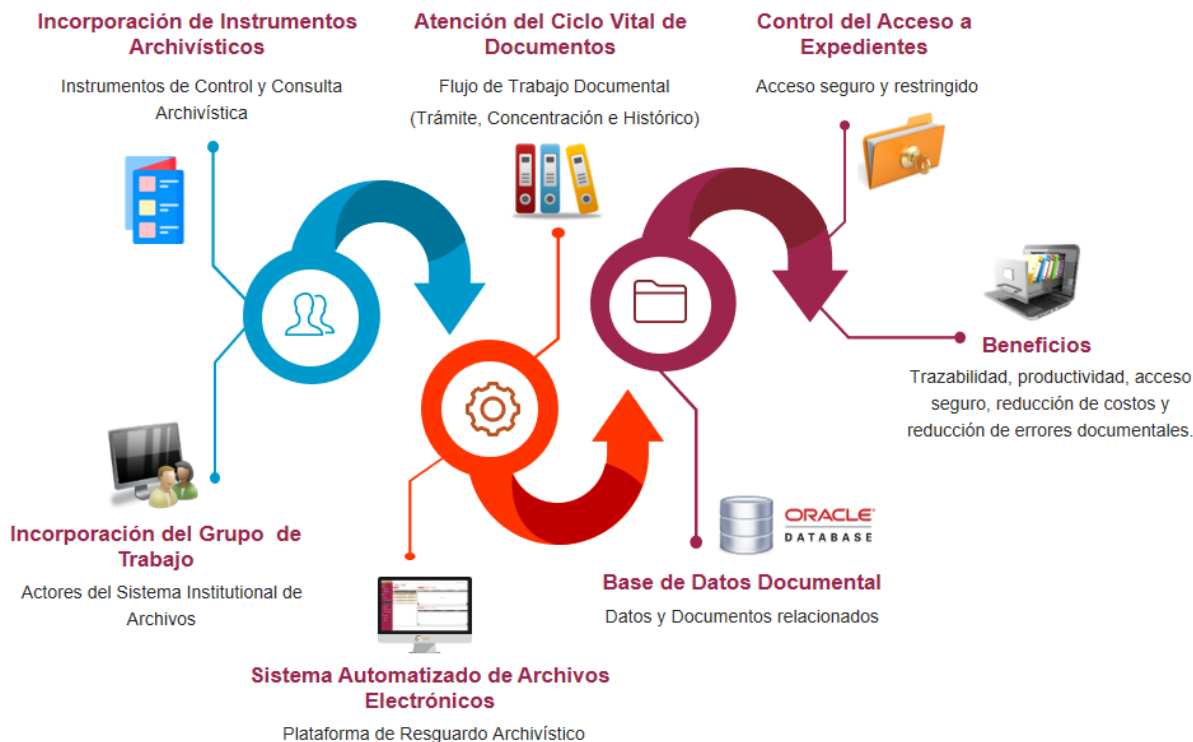
Figura 14. Acciones y actores para la automatización de archivos



H. Solución en automatización de archivos

El diseñado de la solución deberá dar cumplimiento a la normatividad vigente de la Ley General de Archivos que aplica para la implementación de sistemas automatizados de gestión documental y administración de archivos, permitir registrar y controlar los procesos para la organización y conservación de documentos de archivo electrónicos que los sujetos obligados producen o adquieran. En la siguiente figura se muestra los insumos, procesos y resultados esperados.

Figura 15. Solución automatizada de archivos.



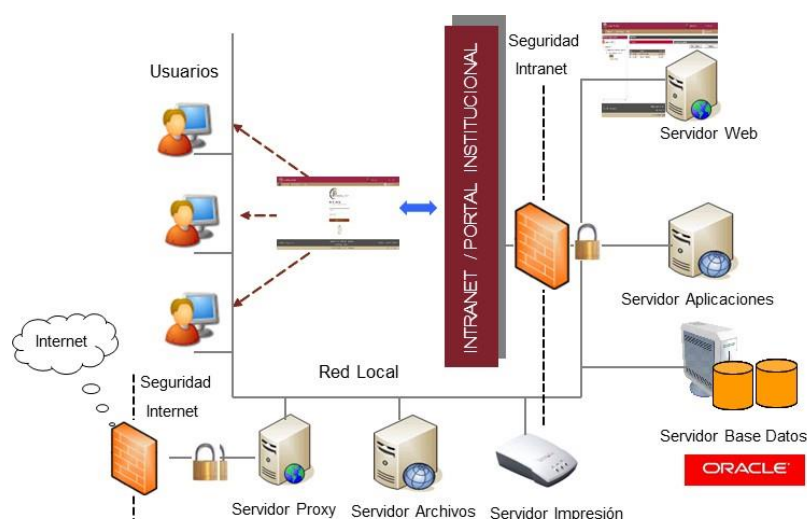
Las características principales requeridas se listan a continuación:

- Incorporación de la estructura institucional de archivos
- Incorporación de los instrumentos de control y consulta archivística
- Incorporación del registro y despacho de documentos de archivo
- Soporte a tipología documental de archivos
- Incorporación estandarizada de expedientes documentales
- Incorporación segura de archivos electrónicos y digitales
- Soporte a expedientes mixtos e históricos
- Control de transferencias, préstamos y baja documental
- Consulta rápida y avanzada de expedientes
- Control de acceso y restricciones
- Base de datos de alto desempeño

I. Arquitectura de TIC

Se propone una arquitectura centralizada y en una infraestructura interna donde solo sea expuesto a internet aquellos servicios que sean requeridos y que por ley sean permitidos publicarse.

Figura 16. Arquitectura de TIC para la plataforma de Archivos



Conclusiones

Queda claro que la creación de una *Plataforma de Automatización de Archivos Electrónicos* requiere de presupuesto, voluntad de cambio, autoridad y la participación de especialistas con trabajo multidisciplinario para que su desarrollo sea exitoso.

Las instituciones del estado de Tabasco deben aspirar al fortalecimiento tecnológico y de apropiación de herramientas tecnológicas como eje estratégico para la modernización de los archivos públicos.

La seguridad de la plataforma de archivos electrónicos deberá considerar la protección ante posibles daños físicos de los datos hasta el acceso indebido a los

mismos, ataques contra la confidencialidad, la integridad o la disponibilidad de recursos en el sistema.

La rendición de cuentas es una expresión del control social, que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como el seguimiento y evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos.

La solución tecnológica para la automatización de archivos sin duda debe nacer con la reciente Ley de Archivos y aplicar las mejores prácticas en gestión documental.

Apoyar a profesionistas en desarrollo de software existente en el estado de Tabasco ante esta gran oportunidad que está brindando la reducción de la brecha digital producto de la pandemia COVID-19, modernizar el sector gobierno permitirá reactivar y evitar la fuga de talento, propiciar las condiciones para detonar la innovación tecnológica que años atrás fue pilar en la industria petrolera local.

Referencias

- Ramírez De León, J. A. (2011). Gestión de Documentos y Administración de Archivos Colección Cuadernos Metodológicos, Cuaderno 4 (1ª ed.). México: Publicado por INAI.
- Ley de Archivos del Estado de Tabasco (2020). México: Periódico Oficial. Recuperado de; <https://tabasco.gob.mx/PeriodicoOficial/descargar/1669>
- Programa Anual de Desarrollo Archivístico (PADA) (2021). México: secretaria de Educación Tabasco. Recuperado de https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/setabasco/PADA_2021.pdf
- Ley General de Archivos (2018). México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf
- García Morales, E. (1998). Gestión documental en Intranet. Ponencia presentada en EXPOINTERNET. México: Publicado por Inforárea. Recuperado de <http://www.inforarea.es/download/file/fid/133>
- Barnard, A., Delgado, A., & Voutssás, J. (2017). México: Archivo General de la Nación. Un marco de referencia para la preservación digital. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/228996/InterPARES_1_02_0617.pdf
- Barnard Amozorrutia, A (2011). Los archivos digitales en México, Avances y Perspectivas. España: Xunta de Galicia. SBN: 978-84-453-5018-8. Recuperado de http://www.interpares.org/display_file.cfm?doc=ip3_mexico_dissemination_cpr_g_barnard~g%C3%B3mez_galicia_2010.pdf
- López Pérez, R. (2011). Normalización Archivística. Documentos de Trabajo.

Asociación Española de Documentación e Información. España: SEDIC-Asociación Española de Documentación e Información. Recuperado de https://www.sedic.es/wp-content/uploads/2019/06/normalizacion-archivistica_pdf.pdf

Recomendaciones para la operación de los archivos de México durante la Nueva Normalidad (202). México: Archivo General de la Nación. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/586156/Gu_a_recomendaciones_para_la_operacion_de_los_archivos_durante_la_NN-_Ajutes_Sept.2020.pdf

APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE TABASCO

03 de enero de 2022

Por Raúl Casanova Ochoa

Palabras clave: Administración Pública, Inteligencia Artificial, Marco Legal, Gobierno Digital, Innovación administrativa.

Resumen: En este siglo se ha puesto un mayor punto de enfoque para el desarrollo e innovación de nuevas herramientas tecnológicas, tanto en materia de hardware como de software, siendo la inteligencia artificial una nueva solución disruptiva a los problemas cotidianos.

La inteligencia artificial ha sido adoptada ampliamente por el sector privado como un instrumento que le permite obtener buenos resultados y alcanzar a un mayor número de población; sin embargo, el sector público de una manera más lenta también ha iniciado este proceso de adopción y modernización interna como un instrumento que permite optimizar los bienes y/o servicios públicos, reducir el margen de error, así como brindar una mejor atención ciudadana.

En la presente investigación identificamos el nivel de aplicación de inteligencia artificial de la Administración Pública Centralizada a nivel estatal, así como determinamos las posibles áreas de oportunidad para implementar dicha tecnología atendiendo las atribuciones y competencias de las autoridades.

Keywords: Public Administration, Artificial Intelligence, Legal Framework, Digital Government, Administrative Innovation.

Abstract: In this century, a greater point of focus has been placed for the development and innovation of new technological tools, both in terms of hardware and software, with artificial intelligence being a new disruptive solution to everyday problems.

Artificial intelligence has been widely adopted by the private sector as an instrument that allows it to obtain good results and reach a greater number of the population; However, the public sector has also started this process of internal adoption and modernization in a slower manner as an instrument that allows optimizing public goods and / or services, reducing the margin of error, as well as providing better citizen service.

In this research, we identify the level of application of artificial intelligence of the Centralized Public Administration at the state level, as well as determine the possible areas of opportunity to implement said technology, considering the attributions and competencies of the authorities.

Introducción

La inteligencia artificial de forma casi imperceptible se encuentra cada vez más y más presente en la vida cotidiana de los seres humanos, en virtud de que su desarrollo acelerado, función práctica, eficacia, eficiencia y buenos resultados a través del tiempo han impulsado el uso de la inteligencia artificial dentro de las actividades y tareas diarias de las personas.

La tecnología de la inteligencia artificial al permitir realizar diversas actividades de forma más eficiente, eficaz y económica ha impulsado a modernizar los procesos de generación y entrega de bienes y servicios por parte del Gobierno, lo cual, se ha traducido en políticas públicas dirigidas a la modernización digital del aparato gubernamental.

En efecto, los Gobiernos de todo el mundo deben adecuarse a las nuevas tecnologías y para ello, la implementación de la inteligencia artificial es uno de los principales pasos a seguir, lo cual permite reducir los costos de la burocracia, pero también realizar los trámites de forma automatizada lo que se traduce en procesos más rápidos y fáciles para la población.

Ahora bien, la transición por parte de los Gobiernos hacia un sistema moderno de bienes y servicios a través de la inteligencia artificial ha resultado de difícil implementación para varios países, lo cual se puede deber a diversas causas, tanto externas e internas, como por la inversión requerida para tal efecto, así como la agenda gubernamental del Gobierno en turno.

Cabe señalar, que una de las preocupaciones de la llamada cuarta revolución industrial es un fenómeno que evidentemente tiene y tendrá un impacto en el mercado laboral, en la medida en que está impulsando una automatización

creciente del trabajo. Es una tendencia que, según algunos autores, no dejará a ninguna actividad sin damnificar, incluso aquellas de altos salarios y calificación.⁶

Por ello, es evidente que si bien la introducción de dicha tecnología en el Gobierno si bien traerá consigo una mejora dentro de los procesos, también se podría traducir en una baja en el número de empleados en el sector público, lo que representa sin duda un fuerte obstáculo para la inteligencia artificial.

En México al ser una República Federal cada entidad federativa cuenta con la potestad jurídica para poder determinar libremente la implementación de la inteligencia artificial para la realización de sus actividades, en virtud de que no existe un marco jurídico que prohíba y/o establezca las bases generales para introducir dicha tecnología en el sector público de nuestro país.

Ahora bien, las 32 entidades federativas que integran nuestro país, al estar dotadas por la Constitución Federal de autonomía, cada una ha tenido una experiencia y acercamiento diferente respecto a la implementación de la inteligencia artificial.

En ese sentido, cada Gobierno de las entidades federativas ha tenido una implementación de la inteligencia artificial distinta al no existir un marco jurídico a nivel Federal que busque homologar el uso de dicha tecnología, por lo que para efectos del presente proyecto de investigación, nos limitaremos a examinar cual ha sido la aplicación de la inteligencia artificial en el Gobierno de Tabasco, en específico, dentro de las dependencias del Poder Ejecutivo que pertenecen a la administración pública centralizada.

⁶ Agustín Nava y Federico Daniel Naspleda (Julio 2020). Revista Cuadernos de Economía Crítica, ISSN-e 2525-1538, ISSN 2408-400X, Vol. 6, N^o. 12, 2020. Inteligencia artificial, automatización, reestructuración capitalista y el futuro del trabajo: un estado de la cuestión

I. Antecedentes

La inteligencia artificial si bien actualmente se encuentra encabezando una revolución tecnológica a nivel mundial, es importante mencionar que esta rama únicamente tiene 160 años de existencia, pero en ese corto periodo ha logrado transformar radicalmente la vida de los seres humanos, por lo que en el siguiente apartado repasaremos de manera breve los antecedentes de la inteligencia artificial.

El primer antecedente nos remonta al año de 1854 cuando el inglés George Boole señala por primera vez en la historia de la humanidad que el razonamiento lógico podría sistematizarse de la misma forma a la que se resuelven operaciones matemáticas.⁷

Posteriormente, en el año 1936 durante la Segunda Guerra Mundial, el americano Alan Turing, quien actualmente es considerado como el padre de la computación moderna, introduce por primera vez el concepto de algoritmo, con lo cual sienta las bases de la informática.⁸

En 1941 apenas 5 años después de la introducción del concepto del algoritmo, el Alemán Konrad Zuse crea Z3, la primera computadora programable y completamente automática. Se considera el primer ordenador de la historia moderna.⁹

⁷ National Geographic (agosto de 2019). Breve historia visual de la inteligencia artificial. Recuperado el 6 de junio de 2021 de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419/1.

⁸ National Geographic (agosto de 2019). Breve historia visual de la inteligencia artificial. Recuperado el 6 de junio de 2021 de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419/1.

⁹ National Geographic (agosto de 2019). Breve historia visual de la inteligencia artificial. Recuperado el 6 de junio de 2021 de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419/1.

Ese mismo año, el ruso Issac Asimov publica su obra llamada *Circulo Vicioso*, en el cual tomando en cuenta el avance de la inteligencia artificial y al ser un área tecnológica nueva y desconocida, establece las conocidas como leyes de la robótica.¹⁰

Ahora bien, fue hasta el año de 1956 que nace formalmente el término de inteligencia artificial cuando John MacCarthy, Marvin Minsky y Claude Shannon acuñaron este término durante la conferencia de Darthmouth para referirse a “la ciencia e ingenio de hacer máquinas inteligentes, especialmente programas de cálculo inteligentes”.¹¹

En 1966, el Alemán Joseph Weizenbaum, desarrolla a ELIZA en el Instituto Tecnológico de Massachussts (por sus siglas en ingles MIT) la cual es considerada en la actualidad como el primer chatbot del mundo, al ser el primer programa en incorporar el procesamiento del lenguaje natural humano cuyo objetivo es enseñar a las computadoras a comunicarse con nosotros en nuestro lenguaje, en lugar de requerir una programación en código.¹²

Posteriormente, en 1996 la empresa americana IBM crea al conocido Deep Blue que fue una computadora con un procesador específico para ajedrez que es capaz de examinar y evaluar entre doscientas y trescientas posiciones por segundo, dicho chip se instaló en el computador Powerparallel SP para incrementar sus

¹⁰ El Comercio (diciembre 2019). Issac Asimov, el Fundador del Imperio Galáctico. Recuperado el 25 de mayo de 2021 de <https://www.elcomercio.es/culturas/isaac-asimov-fundador-20191230004309-ntvo.html>.

¹¹ Tic Beat (septiembre 2016). La Historia de la inteligencia artificial. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <https://www.ticbeat.com/innovacion/la-historia-de-la-inteligencia-artificial-desde-los-origenes-hasta-hoy/>.

¹² National Geographic (agosto de 2019). Breve historia visual de la inteligencia artificial. Recuperado el 6 de junio de 2021 de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419/1.

capacidades de búsqueda en miles de escenarios más. Incluso, dicha computadora logró vencer al campeón de ajedrez de esos tiempos Garry Kasparov.¹³

A partir de ahí, en los últimos 20 años la inteligencia artificial empezó un rápido desarrollo, con el cual le permitió realizar tareas mucho más complejas y avanzadas, en el 2012 Google crea un superordenador capaz de aprender a través de YouTube a identificar gatos, así como caras y cuerpos humanos.¹⁴

Asimismo, Mark Zuckerberg también es un fiel creyente en las posibilidades de la inteligencia artificial. Por ello, ha impulsado el FAIR (Facebook Artificial Intelligence Research), que aborda problemas genéricos del desarrollo de las inteligencias artificiales, o como 'Language Technology' o 'Facebook M', centrados en problemas prácticos del día a día de los usuarios. Asimismo, el propio Zuckerberg anunció a principios de este año que se había propuesto desarrollar su propio asistente personal con IA inspirado en el Jarvis de las películas de Iron Man.¹⁵

II. Bases teóricas

En la Revista de Investigación y Cultura de la Universidad Cesar Vallejo La Universidad Cesar Vallejo se señala que la Inteligencia Artificial como campo de estudio, debe sus fundamentos a distintas ramas de la ciencia, así, se han ido tomando diferentes referentes desde la filosofía, la matemática, la psicología, la lingüística y las ciencias de la computación, las cuales han modelado con sus

¹³ Cad. (junio 2010). Historia de Deep Blue. Recuperado el 28 de mayo de 2021 de http://www.cad.com.mx/historia_de_deep_blue.htm.

¹⁴ National Geographic (agosto de 2019). Breve historia visual de la inteligencia artificial. Recuperado el 6 de junio de 2021 de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419/1.

¹⁵ Tic Beat (septiembre 2016). La Historia de la inteligencia artificial. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <https://www.ticbeat.com/innovacion/la-historia-de-la-inteligencia-artificial-desde-los-origenes-hasta-hoy/>.

aportes las características generales de la técnicas utilizadas para la representación y procesamiento del conocimiento.¹⁶

A. Ingeniería Comunicacional

Para que exista la inteligencia artificial es necesario contar con el artefacto y la inteligencia a continuación se muestra las diferentes generaciones de la computadora, en esta teoría los principales exponentes son John W. Mauchly, Maurice Wilkes, Jask S. Kilbry y Steve Wosniak.¹⁷

Respecto de dicha rama en la Revista de Investigación y Cultura de la Universidad Cesar Vallejo La Universidad Cesar Vallejo se establece que las ciencias de la computación son la base sobre la cual se materializó la Inteligencia Artificial utilizando el hardware y software como soporte para todas sus técnicas; estando el desarrollo de una y otra área íntimamente relacionada.¹⁸

B. Teoría de Control y Cibernética

La teoría de control moderna tiene como objetivo el diseño de sistemas que maximizan una función objetivo en el tiempo. Esto se asemeja ligeramente a nuestra

¹⁶ Barrera Arrestegui, Luis (diciembre 2012). Universidad César Vallejo. Revista de Investigación y Cultura. vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2012, pp. 87-92. Fundamentos históricos y filosóficos de la inteligencia artificial.

¹⁷ Acevallos Inteligencia Artificial (enero 2019). Fundamentos de la Inteligencia Artificial. Recuperado el 31 de mayo de 2021 de <https://inteligenciaartificialkarlacevallos.wordpress.com/2014/10/15/1-2-los-fundamentos-de-la-inteligencia-artificial/>.

¹⁸ Barrera Arrestegui, Luis (diciembre 2012). Universidad César Vallejo. Revista de Investigación y Cultura. vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2012, pp. 87-92. Fundamentos históricos y filosóficos de la inteligencia artificial.

visión de lo que es la Inteligencia artificial, sus principales ponentes son Norbert Wiener, Warren McCulloch y John Von Neumann.¹⁹

C. Neurociencia

En esta teoría se establece que la neurociencia es el estudio del sistema neurológico, y en especial, del cerebro, por lo que el cerebro es que una colección de simples células puede llegar a generar razonamiento, acción y conciencia o, dicho en otras palabras, los cerebros generan las inteligencia, por lo que dicho campo resulta aplicable a la inteligencia artificial, su principal exponente es Rubén Holger.²⁰

D. Ética

Tomando en consideración que las decisiones problemáticas desde un punto de vista ético son sólo aquellas que puedan perjudicar directa o indirectamente a las personas. Por lo tanto, se debe cuestionar si el desarrollo y explotación de un sistema inteligente puede afectar a la vida, la salud (lo que incluye el medio ambiente), la libertad, la intimidad, el puesto de trabajo o la dignidad de alguien, y en general a su bienestar físico y mental.²¹

¹⁹ Acevallos Inteligencia Artificial (enero 2019). Fundamentos de la Inteligencia Artificial. Recuperado el 31 de mayo de 2021 de <https://inteligenciaartificialkarlacevallos.wordpress.com/2014/10/15/1-2-los-fundamentos-de-la-inteligencia-artificial/>.

²⁰ Acevallos Inteligencia Artificial (enero 2019). Fundamentos de la Inteligencia Artificial. Recuperado el 31 de mayo de 2021 de <https://inteligenciaartificialkarlacevallos.wordpress.com/2014/10/15/1-2-los-fundamentos-de-la-inteligencia-artificial/>.

²¹ Fernando de Cuadra García (mayo 2001). Revista Hispanoamericana de Cultura “Razón y Fe”. Límites éticos de la inteligencia artificial.

E. Sociología

El avance y desarrollo continuo de la inteligencia artificial llegará a tener un impacto decisivo en nuestras pautas de relaciones y en los próximos años nos situará ante los límites de esquemas que hasta ahora se creían perdurables e incluso inamovibles. Los códigos culturales que priman en la interacción cara a cara se verán claramente alterados al transmutar dicha interacción personal en una cada vez más virtual, en la que los individuos pueden desplegar “distintos Yoes” en aras de un mayor consentimiento y reconocimiento.²²

1. Carles Ramió

El autor señala que la gobernanza pública del desarrollo de la smartificación y de la robótica es una condición sine qua non del desarrollo del nuevo paradigma público. En tal sentido, identifica la necesidad de que los algoritmos de la inteligencia artificial sean diseñados con cautela, en particular aquéllos que manipulan los datos sensibles para las personas y así evitar marginaciones, sesgos u opacidades en el accionar de la administración pública. Para ello, se propone la creación de una agencia gubernamental, de naturaleza regulatoria, capaz de evaluar dichos algoritmos y de asegurar condiciones mínimas de transparencia. En definitiva, se considera que las administraciones públicas deberían cumplir un rol decisivo para promover la industria de la robótica y de la inteligencia artificial, regulando su desarrollo e impacto tanto en la esfera pública como en la privada.²³

²² Ángel Belzunegui-Eraso (marzo 2020). Formas de consciencia, Inteligencia Artificial y nuevos retos para la Sociología. Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre Sociología de la Cultura y Estudios Culturales), págs. 91-102.

²³ Carles Ramió (2019). Instituto Nacional de Administración Pública. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio Público. núm. 22, noviembre-abril, 2019, pp. 140-144.

Por ello, podemos advertir que este autor considera que la implementación de la inteligencia artificial dentro de la administración pública daría sin lugar a duda a un mejor servicio dentro de los procesos burocráticos de los Gobiernos, sin embargo, también señala que es necesario crear una agencia reguladora en el Gobierno.

2. Concepción Campos Acuña

En primer lugar, la autora señala que la implementación de la inteligencia artificial en la administración pública es una innovación, la cual es un deber que tiene dos anclajes, por una parte, la propia responsabilidad de la administración, de contribuir a la mejora de la sociedad, a fomentar la calidad de los servicios públicos a través de la innovación, pero también el desarrollo social y económico mediante el impulso de la innovación a través de la colaboración público-privada. Y un segundo anclaje que viene de un mandato legal, del propio ordenamiento jurídico, que cada vez más, introduce mecanismos de innovación en las normas y fomenta la apertura del sector público a las nuevas dinámicas de una ciudadanía y una sociedad que no debe encontrar mayores dificultades en éste que en el sector privado.²⁴

3. Juan Gustavo Corvalán

Este autor reconoce que no se trata solamente de “adaptar” el Gobierno y la Administración al expediente digital, a la web o a las redes sociales. En esencia, hay que transformar de raíz todo lo que rodea al poder público y su vinculación con las personas. Por ejemplo, además de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, hay que hacer efectivo el derecho fundamental a

²⁴ Concepción Campos Acuña (mayo 2019). Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 3/2019. Págs. 74-91 or. ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103. Inteligencia Artificial e Innovación en la Administración Pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público.

relacionarse digitalmente con la Administración Pública, del mismo modo que se debe crear un entorno de preparación tecnológica, a la vez que resulta determinante promover el desarrollo de una tecnología social y de una tecnología inclusiva.²⁵

III. Marco jurídico

Para este rubro es necesario distinguir entre la legislación Federal y la legislación local del Estado de Tabasco, mismas que se analizan de forma individual a continuación:

A. Regulación a Nivel Federal

En el marco jurídico a nivel Federal no existe ninguna ley, reglamento o norma que regule de forma específico el tema de la inteligencia artificial de manera concreto, sin embargo, podemos encontrar una ley que tiene cierto ámbito de aplicación respecto de dicha tecnología, la cual sería la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Lo anterior, resulta aplicable en el tema de la Inteligencia artificial, en virtud de que, aunque dicha tecnología facilita en muchos casos enormemente la vida de las personas también puede representar riesgos para su privacidad, e incluso afectar su propia dignidad. Por ejemplo, la elaboración de perfiles puede perpetuar estereotipos, implicar segregación social, encasillar a una persona en una categoría específica y limitarla a las preferencias que se le sugieren, conducir a predicciones inexactas —incluso en el diagnóstico de salud—, llevar a la denegación de servicios y bienes e incluso a una discriminación injustificada.²⁶

²⁵ Juan Gustavo Corvalán (agosto 2017). Revista de Directo Económico e Socioambiental, ISSN 2179-345X, ISSN-e 2179-8214, Vol. 8, N°. 2, 2017 (Ejemplar dedicado a: mayo/agosto), págs. 26-66. Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial.

²⁶ Nexos (febrero 2020). Protección de Datos e Inteligencia Artificial. Recuperado el 8 de junio de 2021 de <https://www.nexos.com.mx/?p=46684>.

Respecto este rubro, la Maestra Isabel Davara F. de Marcos señala que la normatividad vigente en materia de protección de datos personales se centra en proteger al individuo contra el tratamiento ilícito de sus datos personales y evitar que su dignidad y libertad humanas sean afectadas, sin embargo, existen limitaciones palpables a su aplicación, como el actual ámbito territorial de aplicación de esta.²⁷

Asimismo, la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha señalado que la inteligencia artificial evoluciona rápidamente y su impacto tiene el potencial de ser bastante grande, por eso es importante prevenir y planificar de manera proactiva, innovadora y progresiva la regulación correcta de las mismas, con base en los principios éticos y jurídicos ya establecidos en la sociedad, considerando de igual manera tanto a los que elaboran, desarrollan y producen Inteligencia Artificial como a los que la implementan o consumen.²⁸

Como se puede advertir del presente apartado de la investigación, todavía no hay una regulación en concreto respecto de la aplicación de la inteligencia artificial en nuestro país, ni mucho menos un marco general a nivel Federal que establezca las bases regulatorias para las entidades federativas.

B. Regulación a Nivel Estatal Tabasco

En el marco jurídico actual de Tabasco existe la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios, la cual fue publicada

²⁷ Nexos (febrero 2020). Protección de Datos e Inteligencia Artificial. Recuperado el 8 de junio de 2021 de <https://www.nexos.com.mx/?p=46684>.

²⁸ Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (marzo 2019). Quien Regulará la Inteligencia Artificial. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <http://ciencia.unam.mx/leer/952/-quien-regulara-la-inteligencia-artificial->.

en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 7 de marzo de 2018, por lo que es un instrumento normativo relativamente nuevo en la entidad.

El Artículo 1° de la referida Ley establece como su principal objetivo fijar las bases para la promoción y el desarrollo de un Gobierno Digital en el Estado de Tabasco, a través del uso y aprovechamiento estratégico de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Es importante mencionar que dicha Ley resulta aplicable a los tres poderes de la entidad, los Ayuntamientos de los 17 Municipios, los órganos autónomos, así como a todos los Fedatarios públicos del Estado conforme a lo previsto por el Artículo 2 dicho instrumento legal.

Para el cumplimiento de dicho instrumento normativo, se crea un Consejo Estatal de Gobierno Digital que en términos de lo dispuesto por el Artículo 7 de dicha Ley se encuentra encargado de proponer, promover, diseñar, facilitar y aprobar las políticas, programas, soluciones, instrumentos y medidas en materia de Gobierno Digital en el Estado a través del uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Cabe señalar, que conforme a lo dispuesto por el Artículo 8 de dicha Ley el Consejo Estatal de Gobierno Digital es un grupo interinstitucional en el que participan diversas dependencias de la administración pública estatal, poder judicial y legislativo, así como los órganos autónomos estatales, los 17 Municipios de la entidad, el Colegio de Notarios de Tabasco y la Universidad Autónoma de Juárez.

En ese sentido, el referido Consejo Estatal es el encargado de sentar las bases para que todos los sujetos obligados realicen las acciones necesarias dentro del ámbito de sus respectivas competencias con la finalidad de transitar hacia un Gobierno Digital en Tabasco.

Ahora bien, al ser un instrumento jurídico relativamente nuevo a nivel estatal, cuyo Consejo Estatal de Gobierno Digital solamente ha celebrado Cuatro Sesiones Ordinarias de Trabajo desde su creación, todavía tienen un largo camino por recorrer para cumplir con su principal objetivo.

Por otra parte, desde el ámbito de política pública en Tabasco, en el Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019-2024 se establece como parte del Eje Transversal de Combate a la Corrupción y Mejora de la Gestión Pública, el rubro de Gobierno Digital.

En dicho rubro, se establece la política pública encaminada a una transición de la administración estatal en un Gobierno Digital con el objetivo de automatizar la gestión pública, mejorar los bienes y servicios a favor de la población, así como para enfrentar la corrupción gubernamental.

En ese sentido, dicho Plan Estatal²⁹ establece las siguientes estrategias para establecer en Tabasco un Gobierno Digital:

- Sistematizar la gestión pública con las tecnologías de la información disponibles, y hacer amigables, expeditos y seguros los trámites y servicios que presta el gobierno hacia el interior de la administración y que impacten de manera directa a la población.
- Promover la instalación de infraestructura de comunicaciones y de centros de información seguros, redundantes y de alta disponibilidad.
- Fortalecer la política de gobierno digital, con base en la legislación en la materia en el estado.

²⁹ Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019-2024. Página 259.

Asimismo, el Programa Especial Transversal Combate a la Corrupción y Mejora de la Gestión Pública de Tabasco 2019-2024 establece los objetivos, estrategias y líneas de acción para realizar la modernización administrativa y la transición del Gobierno Digital en la entidad.

Derivado de lo anterior, podemos advertir que en Tabasco existe un marco jurídico vigente, así como una política pública encaminadas a promover una transición a un Gobierno Digital que utilice las tecnologías de la información dentro de sus procesos internos y para la prestación de los bienes y servicios públicos; sin embargo, no se aborda en concreto el tema de la inteligencia artificial.

IV. Aplicación inteligencia artificial en tabasco

En primer lugar, es necesario enumerar cuales son las dependencias de la administración pública centralizada del Gobierno de Tabasco, para ello el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco establece que son 16, mismas que se señalan a continuación:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
- III. Secretaría de Finanzas;
- IV. Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental;
- V. Secretaría de Educación;
- VI. Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Movilidad;
- IX. Secretaría para el Desarrollo Económico y la Competitividad;
- X. Secretaría de Turismo;
- XI. Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas;
- XII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca;
- XIII. Secretaría de Cultura;

- XIV. Secretaría de la Función Pública;
- XV. Secretaría para el Desarrollo Energético; y
- XVI. Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

En ese sentido, a continuación, expondremos los bienes y servicios que ofrece cada una de ellas por medio de la aplicación de la inteligencia artificial a través de una investigación en su página de internet, obteniendo los siguientes resultados:

Matriz de Datos					
Nombre de la Dependencia	Chatbot	Trámites y Servicios en Internet	Pago de impuestos, contribuciones, derechos, etc.	Registro de solicitudes.	Gestión y procesamiento de Macrodatos (Big Data)
Secretaría de Gobierno		✓		✓	
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana					
Secretaría de Finanzas		✓	✓		
Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental		✓			
Secretaría de Educación		✓			
Secretaría de Bienestar, Sustentabilidad y Cambio Climático					
Secretaría de Salud					
Secretaría de Movilidad					

Secretaría para el Desarrollo Económico y la Competitividad					
Secretaría de Turismo					
Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas	✓				
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca					
Secretaría de Cultura					
Secretaría de la Función Pública	✓				
Secretaría para el Desarrollo Energético					
Coordinación General de Asuntos Jurídicos					

Conclusiones

En la presente investigación descubrimos el poco uso de la inteligencia artificial por parte del Gobierno del Estado de Tabasco para la prestación de los bienes y/o servicios para la población, ya que solamente 6 dependencias de las 16 integrantes de la administración pública estatal emplean dicha tecnología dentro de su página de internet, es decir, solamente el 37.5%.

También advertimos que las 6 dependencias que aplican la inteligencia artificial tienen una exposición baja de la misma dentro de sus portales de internet, así como también tienen el nivel más básico de dicha tecnología.

Por lo anterior, podemos advertir que el Poder Ejecutivo de Tabasco actualmente no se encuentra aprovechando todas las bondades y oportunidades que brinda la inteligencia artificial para mejorar sus procedimientos internos, ofrecer una mejor atención ciudadana y obtener resultados más eficientes, eficaces y económicos.

Ahora bien, de la referida revisión de los portales de internet dependencias, considero que se tienen grandes ventanas de oportunidad que pueden ser implementadas con la inteligencia artificial para modernizar y mejorar la calidad de los bienes y servicios dentro de la administración pública estatal, destacando los siguientes:

- ✓ Mapa interactivo zonas culturales de Tabasco.
- ✓ Tramites de movilidad digitales.
- ✓ Acceso a programas agropecuarios, forestal y pesca por internet.
- ✓ Registro en línea para programas sociales.
- ✓ Sistemas de cita en todas las dependencias.
- ✓ Chatbot para asesorar a la población.
- ✓ Consultas en línea para la población.

Asimismo, otro de los benéficos que trae consigo la aplicación de la inteligencia artificial dentro de la administración pública sería la disminución de los posibles actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos, ya que al automatizar tramites y procesos por medio de dicha tecnología, se elimina la interacción humana que haría posible realizar dicho acto delictivo.

Es importante señalar, que en Tabasco actualmente existe un marco jurídico y una política pública diseñada que se encuentran ambas encaminadas a la modernización administrativa y la transición del Gobierno Digital en la entidad; sin embargo, dichos instrumentos no han sido implementados en su cabalidad.

Por ello, considero que Tabasco tiene el mapa de ruta trazado para promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías la información y comunicación, como la inteligencia artificial, pero en la práctica no se han coordinado los esfuerzos institucionales ni destinado el presupuesto público necesario para poner en marcha dicha política pública en la entidad.

En ese sentido, considero que el Consejo Estatal de Gobierno Digital al reunir todos los actores relevantes en Tabasco debe de agilizar los trabajos correspondientes con todos sus integrantes, estableciendo metas a corto plazo y mecanismos de evaluación de resultados para cumplir con el objetivo por el cual dicho grupo interdisciplinario fue concebido.

La sociedad y el sector privado están apostando a la inteligencia artificial para mejorar la eficacia, eficiencia y reducir costos, lo cual como el tiempo ha demostrado está generando buenos resultados, por lo que dicha formula también debe de ser replicada en el sector público.

Tabasco cuenta con el mapa de ruta para transitar a un Gobierno Digital que permita obtener mejores resultados dentro de la gestión pública, solamente es cuestión de reforzar y concentrar los esfuerzos en materia de implementación de la política pública ya existente.

Referencias

- Acevallos, K. Inteligencia Artificial (enero 2019). Fundamentos de la Inteligencia Artificial. Recuperado el 31 de mayo de 2021 de <https://inteligenciaartificialkarlacevallos.wordpress.com/2014/10/15/1-2-los-fundamentos-de-la-inteligencia-artificial/>.
- Vilamitjana, A. (marzo 2020). Revista de Agenda de la Empresa. Inteligencia Artificial, digitalización y crecimiento económico. Recuperado el 24 de mayo de 2021 de <https://www.agendaempresa.com/109803/opinion-especial-inteligencia-artificial-andreu-vilamitjana-director-general-cisco-espanainteligencia-artificial-digitalizacion-y-crecimiento-economico/>
- Nava, A., & Naspleda, F. D. (Julio 2020). Revista Cuadernos de Economía Crítica, ISSN-e 2525-1538, ISSN 2408-400X, Vol. 6, N.º. 12, 2020. Inteligencia artificial, automatización, reestructuración capitalista y el futuro del trabajo: un estado de la cuestión.
- Belzunegui-Eraso, A. (marzo 2020). Formas de consciencia, Inteligencia Artificial y nuevos retos para la Sociología. Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre Sociología de la Cultura y Estudios Culturales), págs. 91-102.
- Barrera Arrestegui, L. (diciembre 2012). Universidad César Vallejo. Revista de Investigación y Cultura. vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2012, pp. 87-92. Fundamentos históricos y filosóficos de la inteligencia artificial.
- Ramió, C. (2019). Instituto Nacional de Administración Pública. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio Público. núm. 22, Noviembre-Abril, 2019, pp. 140-144.

Cad. (junio 2010). Historia de Deep Blue. Recuperado el 28 de mayo de 2021 de http://www.cad.com.mx/historia_de_deep_blue.htm.

Centre for Public Impact A BCG Foundation (septiembre 2017). Destination unknown: Exploring the impacto f Artificial Intelligence on Government. Recuperado el 27 de mayo de 2021 de <https://www.centreforpublicimpact.org/assets/documents/Destination-Unknown-AI-and-government.pdf>.

Concepción Campos Acuña (mayo 2019). Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 3/2019. Págs. 74-91 or. ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103. Inteligencia Artificial e Innovación en la Administración Pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público.

El Comercio (diciembre 2019). Issac Asimov, el Fundador del Imperio Galáctico. Recuperado el 25 de mayo de 2021 de <https://www.elcomercio.es/culturas/isaac-asimov-fundador-20191230004309-ntvo.html>.

Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (marzo 2019). Quien Regulará la Inteligencia Artificial. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <http://ciencia.unam.mx/leer/952/-quien-regulara-la-inteligencia-artificial->.

Fernando de Cuadra García (mayo 2001). Revista Hispanoamericana de Cultura “Razón y Fe”. Límites éticos de la inteligencia artificial.

Foro Jurídico (febrero 2020). Inteligencia Artificial Legal. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <https://forojuridico.mx/mexico-se-encuentra-aun-lejos-de-la-inteligencia-artificial-legal/>.

- Gestiopolis (marzo 2019). Teoría de la Inteligencia Artificial para la calidad.
 Recuperado el 15 de junio de 2021 de <https://www.gestiopolis.com/teoria-inteligencia-artificial-calidad/>.
- Ismael Crespo Martínez (septiembre 2020). Revista Más poder local, ISSN-e 2172-0223, N°. 42, 2020. Diez Tendencias Para Esta Década En Comunicación Política.
- Corvalán, J.G. (agosto 2017). Revista de Directo Económico e Socioambiental, ISSN 2179-345X, ISSN-e 2179-8214, Vol. 8, N°. 2, 2017 (Ejemplar dedicado a: mayo/agosto), págs. 26-66. Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial.
- Corvalán, J.G. (noviembre 2019). Revista de Directo Económico e Socioambiental. El Impacto de la Inteligencia Artificial en el Trabajo. vol. 10 | n. 1 | janeiro/abril 2019 | ISSN 2179-8214.
- Valencia Ramírez, J. P. (agosto 2020). Revista de Investigación en Tecnologías de la Información: RITI, ISSN-e 2387-0893, Vol. 8, N°. 16, 2020. Derecho, tecnología e innovación
- Rouhiainen, L. (febrero 2018). Editorial Alienta. Inteligencia Artificial 101 cosas que debes saber hoy sobre nuestro futuro. Recuperado el 15 de junio de 2021 de https://planetadelibrosar0.cdnstatics.com/libros_contenido_extra/40/39307_inteligencia_artificial.pdf.
- Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Sosa Sierra, M. C. (marzo 2016). Universidad del Atlántico (Colombia) Inteligencia artificial en la gestión financiera empresarial. Recuperado el 14 de junio de 2021 de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/viewFile/3518/2252>.

López Baroni, M. J. (febrero 2019). Universidad de Barcelona. Revista de bioética y derecho: publicación del Máster en bioética y derecho, ISSN-e 1886-5887, N°. 46, 2019, págs. 5-28. Las narrativas de la inteligencia artificial

National Geographic (agosto de 2019). Breve historia visual de la inteligencia artificial. Recuperado el 6 de junio de 2021 de https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419/1.

Nexos (febrero 2020). Protección de Datos e Inteligencia Artificial. Recuperado el 8 de junio de 2020 de <https://www.nexos.com.mx/?p=46684>.

Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019-2024.

Programa Especial Transversal Combate a la Corrupción y Mejora de la Gestión Pública de Tabasco 2019-2024.

Tic Beat (septiembre 2016). La Historia de la inteligencia artificial. Recuperado el 11 de junio de 2021 de <https://www.ticbeat.com/innovacion/la-historia-de-la-inteligencia-artificial-desde-los-origenes-hasta-hoy/>.

Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Tesis de Doctorado de Laura Contreras Ortega. Estudio e implementación de algunos comportamientos básicos de un animal en un robot de tipo genérico. Capítulo 2, Pagina 22 y 23. Recuperado el 8 de junio de 2021 de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lis/contreras_o_l/capitulo2.pdf.

IMPLEMENTACIÓN DE UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA EN LOS TELÉFONOS CELULARES PARA DESCARGAR UNA APP DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y EN LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO

22 de noviembre de 2021

Por Luis Armando Guzmán Mayo

Resumen. Las tecnologías de la información y de la comunicación han contribuido a la sociedad global en su conjunto, han sido facilitadoras del desarrollo y del bienestar de nuestra población, sus aplicaciones cumplen un propósito fundamental, para optimizar, para informar y acortar distancias en la comunicación, y para solventar problemas que implican costos y riesgos en la sociedad en general. El diseño e implementación de una **APP DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y EN LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO**, tiene un propósito de generar una cultura de la protección civil, con el objeto de salvar vidas, bienes e información. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible nos propone reforzar las instituciones para lograr sus objetivos, busca lograr bienestar y seguridad a su población, dentro de este marco las tecnologías satisfacen necesidades presentes y de futuras generaciones.

Palabras clave: Protección civil, Fenómenos Naturales, Geológicos e Hidrometeorológicos, Fenómenos Perturbadores, Desarrollo Sostenible, Riesgo, Mitigar, ley general de protección civil (LGPC).

Abstract. Information and communication technologies have contributed to global society as a whole, they have been facilitators of the development and well-being of our population, their applications serve a fundamental purpose, to optimize, to inform and to shorten distances in communication, and to solve problems that involve costs and risks in society in general, general law of civil protection.

The design and implementation of a CIVIL PROTECTION APP IN THE STATE PUBLIC ADMINISTRATION AND IN THE CIVIL SOCIETY OF THE STATE, has the purpose of generating a culture of civil protection, in order to save lives, property and information. , the 2030 agenda for sustainable development proposes us to strengthen the institutions to achieve their objectives, it seeks to achieve well-being and security for its population, within this framework, technologies satisfy present and future generations needs.

Keywords. Civil protection, Natural, Geological and Hydrometeorological Phenomena, disturbing phenomena, Sustainable Development, Risk, Mitigate.

Introducción

La Protección Civil tiene un propósito fundamental en nuestra sociedad, busca que todos los procesos de previsión, prevención, planificación, intervención y rehabilitación ante catástrofes se desarrollen de manera coordinada y eficiente en los diferentes niveles de gobierno.³⁰ Sin embargo, encontramos debilidades y amenazas ante los fenómenos perturbadores que hemos enfrentado en Tabasco y los graves daños que nos han ocasionado, provocando la pérdida de recursos económicos, y sociales, por ello se propone la implementación de una herramienta tecnológica que permita descargar en los teléfonos inteligentes una APP de Protección Civil, que fomente su cultura y sobre todo que permita salvar vidas, bienes e información.

El territorio tabasqueño ha sido afectado por fenómenos meteorológicos gravemente por inundaciones en el año 2007, y 2020, ejemplos de los últimos años, dañando a más de 1 millón de personas³¹, lo que nos pone en un contexto grave, y nos exhorta a fomentar una cultura de la prevención ante esta clase de fenómenos perturbadores.

Las familias tabasqueñas han incrementado el uso de la telefonía celular, datos que nos confirma el censo 2020 del INEG³², los servidores públicos y muchos ciudadanos en la entidad cuentan con un celular, herramienta tecnológica que les permite comunicarse fundamentalmente, en base a estos datos lo que se busca con esta política pública es que se implemente una aplicación de protección civil en los

teléfonos inteligentes que contribuya en las acciones de prevención a través de la APP de Protección Civil.

El gobierno del estado de Tabasco cuenta con un sistema estatal de Protección Civil, que tiene a su alcance el atlas de riesgo de nuestra entidad, que conoce de forma y de fondo las debilidades de la entidad, y que puede alertar en tiempo real las medidas preventivas de protección civil a la ciudadanía por causa de los fenómenos perturbadores, es por ello que debe implementarse una herramienta tecnológica cercana a los tabasqueños y a los servidores públicos, que les hable en tiempo real sobre prevención y que les informe las acciones a seguir ante el riesgo o peligro que puedan estar expuestos en sus instituciones y en sus hogares.

Tenemos un problema público en materia de protección civil, por el desconocimiento de las acciones, programas para prevenir y alertas a su población ante los fenómenos perturbadores, cultura que no se fomenta e información que no se explica y comparte, para salvar vidas, bienes e información.

Los programas internos de protección civil de las instituciones públicas o privadas son ineficientes, e inoperantes, los ciudadanos no valoran hoy en día su importancia, y sobre todo no se involucran en su información, por desconocimiento y sobre todo por apatía. Las causas de este desinterés son diversas, pero una fundamental es que no cuentan con la información a su alcance que fomente la cultura de la protección civil, de manera sencilla y práctica.

I. Marco legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 25, dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable; asimismo, que coadyuvará a generar condiciones favorables para el crecimiento y el empleo, y que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

En base a este precepto que señala el art.25 debemos todos ser más proactivos en la protección civil, los tiempos y las circunstancias están cambiando a una velocidad impresionante, la administración pública del estado a través de sus instituciones debe aplicar los programas internos de protección civil, hacerlos eficaces y eficientes.

Ley General de Protección Civil (LGPC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, “última reforma publicada el 19 de enero de 2018 señala en su Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil. Los sectores privado y social participarán en la consecución de los objetivos de esta ley, en los términos y condiciones que la misma establece”.

Sin embargo, en la vida real se ha demostrado la falta de coordinación, los riesgos por condiciones inseguras aumentan en el campo laboral, y si a esto le sumamos los generados por los fenómenos perturbadores, la situación se ha agravado cada día más.

Artículo 3, LGPC, menciona que los distintos órdenes de gobierno tratarán en todo momento que los programas y estrategias dirigidas al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de protección civil se sustenten en un enfoque de gestión integral del riesgo.

Cabe destacar que se llevó a cabo una investigación de campo en distintas instituciones públicas, organismos desconcentrados y descentralizados de la entidad, así como de empresas privadas, mostrando un resultado crítico, un 20% de su población conoce el significado de la protección civil y sus funciones, pero un 80% la desconoce totalmente, lo que nos hace reflexionar la importancia de su fomento.

Artículo 4, LGPC, señala que las políticas públicas en materia de protección civil, se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades: la identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación; promoción desde la niñez de la cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad; obligación del Estado en sus distintos órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción; el fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades, económicas y sociales; incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país, con la finalidad de contribuir a disminuir el riesgo; el establecimiento de un sistema de certificación de competencias que garantice el perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil en los tres órdenes de gobierno y la atención prioritaria de la población.

La Ley de Protección Civil del Estado de Tabasco (LPCET), publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 2014, mediante acuerdo de Decreto 185, constituye al Instituto de Protección Civil del Estado de Tabasco, como un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, domiciliado en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco; sin perjuicio de establecer Coordinaciones Regionales en función de los requerimientos de atención en los Municipios del Estado; con autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de gestión, operación y ejecución para el adecuado desarrollo de sus funciones, con base en las facultades que le confiere la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

En base a este artículo el estado puede y tiene facultades jurídicas para invertir en el fortalecimiento institucional al instituto de protección civil del estado de tabasco, con dotación de recursos tecnológicos, materiales y humanos, para hacer una labor más eficiente en la entidad que cuenta ya con más de 2 millones de habitantes.

Lo que permite proponer esta Política Pública es contribuir a la fortaleza del Sistema Estatal de protección Civil del Estado de Tabasco y sobre todo que sea útil para prevenir a los organismos públicos y privados, y a su sociedad civil de los riesgos a que estamos expuestos en la entidad por causas de los fenómenos perturbadores.

La aplicación de las apps de protección civil puede ser una herramienta tecnológica que sume y multiplique esfuerzos en el fomento a la prevención, y sobre todo en la generación de una cultura de lo protección civil, tanto para la sociedad como para las instituciones de la administración pública del estado y de la población en general.

II. Resumen ejecutivo

El BANCO MUNDIAL en su análisis de los impactos de las inversiones en prevención y reducción de riesgos en tabasco en los años del 2007 y 2011 señala los graves daños hidrometeorológicos. Durante las inundaciones del 2007 se estimaron las pérdidas económicas en casi USD por 3000 millones (CENAPRED, 2013), más de un millón de personas resultaron damnificados.³³

A raíz de esos acontecimientos se implementó un plan hídrico integral de tabasco (PHIT), que hasta el día de hoy tiene sus debilidades y amenazas que ponen en riesgo a los tabasqueños, y para muestra fue la inundación del 2020, que vuelve a cobrar graves daños en lo económico y social.

Lo que se busca es contribuir a mitigar los riesgos a través de la prevención con el uso de la tecnología, que les informe, que les alerte, que les diga que hacer, y sobre todo que en caso de sufrir el riesgo puedan ser ubicados georeferencialmente con un botón de pánico, esta cultura de la prevención, la sociedad civil y nuestras instituciones la han venido aprendiendo a base de sus experiencias, a pesar de los ejercicios que se hacen en la administración pública de la entidad, de hacer sujetos obligados a todos los entes públicos de contar con un programa interno de protección civil funcional.

Tabasco, es considerado el estado más poblado del sureste de México, se ha visto afectado durante los últimos años por 33 desastres hidrometeorológicos (CENAPRED, 2013). La población, las instituciones públicas, el comercio, el campo, y su industria han sufrido las consecuencias, y hoy a nivel global se habla del cambio climático, del riesgo de los fenómenos perturbadores como el riesgo biológico del Covid 19 (SAR COV2) y de la importancia de la cultura de la prevención.

Los registros internacionales del BANCO MUNDIAL señalan que tan solo en 2013 se registraron nueve mil cien muertes debidas a desastres causados por fenómenos naturales, geológicos e hidrometeorológicos, como sismos, deslizamientos de terreno, erupciones volcánicas, ciclones, inundaciones y vientos fuertes, entre otros.

La ubicación geográfica y las condiciones geológicas ocasionan que México sea una zona expuesta a estos peligros, ejemplo sismo de 1985, los ciclones tropicales, Gilbert, en 1988, o Wilma, en 2005, que afectaron a la población y al medio ambiente en forma directa con muertes, heridos y daños materiales, así como

en forma indirecta con desabasto, desempleo, damnificados y desplazados, además de repercutir en aspectos socioculturales y político-económicos.

La sociedad Tabasqueña prevé poco sobre prevención a pesar de las adversidades que han sufrido. En el estudio previo realizado en virtud de un acuerdo de asistencia técnica entre el gobierno de México y el banco mundial, se determinó que los eventos de 2007 y 2010 fueron similares en cuanto a sus características hidrometeorológicas (precipitación) y distribución espacial (manchas de precipitación) ³⁴

Los antecedentes nos muestran que hemos tenido efectos desagradables y desastrosos por las mismas causas, lo que nos hace vulnerables y expuestos a estos fenómenos naturales, por lo que es muy importante generar una cultura de la prevención y de la protección civil en la entidad.

Contar con una aplicación en los teléfonos celulares, que a través de las app de protección civil se puedan emitir alertas tempranas, información en tiempo real, contar con un directorio telefónico de instituciones que brinden auxilio en caso de estos fenómenos y muchas más como un botón de pánico que ubique geo referencialmente al afectado, es un recurso importante que puede ayudar a salvar vidas, bienes e información.

III. Desarrollo

La Protección Civil es un Derecho plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobiernos federales, estatales y municipales son sujetos obligados a proveer a la sociedad civil de acciones, programas, normas, e instrumentos destinados a proteger a las personas, bienes, infraestructura

estratégica, planta productiva y el medio ambiente, a reducir los riesgos y a controlar y prevenir los efectos adversos de un agente perturbador.

Los riesgos en la materia se dividen en dos grupos principales: geológicos e hidrometeorológicos. En Tabasco, como parte de los primeros, se encuentran la erosión, la sismicidad, la inestabilidad de laderas y el vulcanismo.

Los hidrometeorológicos se deben a la ocurrencia de huracanes y precipitaciones extremas durante la época de lluvias y el crecimiento de las corrientes de los ríos Puxcatán, Tulijá, Grijalva, Usumacinta, Mezcalapa, Carrizal y de la Sierra.

No obstante, la abundancia de agua no es la única amenaza, ya que en contraparte su carencia durante la época de sequías y ondas de calor afectan a la flora y fauna, así como a la calidad de la vida social.

A su vez, los peligros antropogénicos derivados de las diversas actividades humanas se asocian a la actividad industrial, específicamente por el manejo de materiales y residuos peligrosos vinculados a la industria petrolera.

Asimismo, incendios que en muchos casos se originan por prácticas agrícolas tradicionales como la roza, tumba y quema, entre otras.

Debido a la vulnerabilidad que presenta el estado por sus características físicas e hidrológicas, con motivo de las inundaciones asociadas a las lluvias atípicas en mayor ocurrencia, frecuencia, magnitud y gravedad. En este contexto, en 2007 y 2020 la entidad registró la mayor inundación de su historia contemporánea, asociada a la manifestación de sucesos hidrometeorológicos con periodos de retorno cada vez más reducidos.

En Tabasco se concentra la tercera parte de los recursos hidráulicos del país; tal es el caso de sus numerosas lagunas de agua dulce, ríos que bañan la región en todas direcciones, como del Usumacinta y el Grijalva, los dos más caudalosos de México.

El clima en el estado de Tabasco es de tipo cálido, con influencia marítima; la temperatura media anual en Grados Celsius es de 27.1, 28.2, para el año más caluroso y 26.3, para el año más frío; de igual manera se tiene una precipitación total anual de, 1,926.1 mm, según Comisión Nacional del Agua, en su Anuario estadístico y geográfico de Tabasco.

El Estado está expuesto a inundaciones, tanto derivadas de precipitaciones pluviales, como por desbordamiento de los ríos. A continuación, se mencionan eventos adversos por fenómenos hidrometeorológicos:

El año 1995, fue caracterizado por la presencia de los ciclones Opal y Roxanne, con una precipitación aproximada de 1,792 mm³ en el estado de Tabasco. Más de 100 mil personas tuvieron que ser evacuadas de sus casas y alojadas en refugios temporales a causa de las inundaciones que dejaron las lluvias torrenciales.

Para el año 1999, el estado de Tabasco se ve nuevamente afectado, el fenómeno se debió a la conjunción de las ondas tropicales 26 a la 30, la depresión tropical 11 y los frentes fríos 4 y 7, que provocaron crecientes en los ríos de la sierra, que no tienen control y se desbordaron en las inmediaciones de la ciudad de Villahermosa.

El sábado 27 de octubre del 2007, Tabasco es azotado una vez más, pero esta vez con daños aún más severos por los fenómenos hidrometeorológicos (inundaciones), las lluvias fueron tan intensas, que la Presa Peñitas, incrementó su desfogue a 1,500 metros cúbicos por segundo, en poco tiempo, Villahermosa comenzó a inundarse; el drenaje resultó ser insuficiente, los ríos Grijalva y Carrizal, pronto sobrepasaron sus niveles normales y calles, casas, comercios, escuelas fueron afectadas por las anegaciones.

Las inundaciones del año 2011, entre septiembre y noviembre, impactaron a la población, sus bienes, medios de vida e infraestructura, en esta ocasión fueron 16 los municipios declarados zona de desastre por inundaciones y uno más por deslizamiento de laderas. En los meses de noviembre y diciembre del año 2013, en territorio tabasqueño el gasto por ayuda humanitaria ascendió a 26 millones 106 mil 802 pesos, únicamente por los frentes fríos, para 2014, fue de 7 millones 215 mil 855 pesos; y en 2015, de 1 millón 320 mil 74 pesos.

Es importante mencionar que, por concepto de reparación de daños ocasionados a la infraestructura pública estatal, por los frentes fríos de noviembre y diciembre de 2013, se erogaron recursos por la cantidad de 17 millones 154 mil 11 pesos, durante el año 2014, con cargo al fideicomiso del Fondo de Contingencia de Tabasco (FOCOTAB), por los conceptos antes referidos.

Es importante mencionar que el estado también se ve afectado por fenómenos geológicos, tales como, deslizamiento de laderas, sismos y erosión costera, el día siete de septiembre del año 2017, el Servicio Sismológico Nacional (SSN) reportó un sismo, con magnitud de 8.2 grados con epicentro en las cercanías de Pijijiapan, Chiapas, el cual fue perceptible en gran parte de la entidad, se registró la muy lamentable pérdida de cuatro vidas humanas, dos de ellas por colapso de infraestructura, uno por afectación cardíaca y un bebé recién nacido por deficiencia respiratoria.

Así mismo, se realizaron más de 1,000 inspecciones de inmuebles tanto públicos como privados, encontrando, en algunos casos, afectaciones estructurales que requirieron obras de mantenimiento y dos escuelas fueron derruidas por fallas graves en su estructura.

Doce días después, se tuvo registro de otro evento sísmico, con epicentro al sureste de Axochiapan, Morelos, con una magnitud de 7.1 grados; en algunas

partes del estado de Tabasco se percibió, sin embargo, no se obtuvieron registros de daños.

En el año de 1994, el volcán Chichonal, ubicado en la región montañosa que colinda con los municipios de Francisco León y Chapultenango, al noroeste del estado de Chiapas, aproximadamente a unos 75 km de Villahermosa (Tabasco), hizo erupción, sus cenizas alcanzaron varias ciudades de los municipios de la Región de la Sierra, así como en la capital del estado, en abril de 2017, en Tacotalpa, se registraron lluvias de 396 mm, que es el registro más alto que se tiene en ese municipio, estas precipitaciones ocasionadas por el frente frío número 39, ocasiono un deslave en el ejido Cerro Blanco, quinta sección, ocasionando severos daños a la infraestructura de vivienda, instalaciones y comunicaciones.

En cuanto a los Fenómenos Químico Tecnológicos, que se presentan en el Estado, debido a su actividad petrolera, el 17 de mayo de 2019, en el poblado C33 del Municipio de Cárdenas, se registró la explosión de un ducto de PEMEX, las llamas alcanzaron los quince metros de altura, así mismo el 19 de enero de 2019, se registró la fuga de hidrocarburo en un ducto PEMEX, que atraviesa la comunidad de Palo Mulato, municipio de Huimanguillo, otro evento importante, fue el registrado el 9 de agosto de 2019, se trató de un incendio registrado en la ranchería La Loma, municipio de Nacajuca, zona donde se derramó aceite por dos fugas en un oleoducto.

Los fenómenos perturbadores anteriormente enunciados nos incitan a fortalecer, consolidar e implementar acciones y políticas integrales preventivas en materia de Protección Civil y Gestión de Riesgos, como la que se plasma en el diseño de esta política pública, la aplicación de una APP de Protección Civil que fomente su cultura y que permita salvar vidas, bienes e información.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su estudio sobre el impacto económico señala que la inundación en tabasco, la ubicó como una de las 20 tragedias más costosas del mundo. Aunado a ello, la entidad

fue nuevamente afectada por cinco contingencias más durante 2008, 2009, 2010 y 2013, 2020.

Los riesgos naturales y antropogénicos identificados en la geografía estatal constituyen la oportunidad para fortalecer y consolidar la implementación de políticas integrales preventivas en materia de protección civil.

Los objetivos, Estrategias y Líneas de acción que se proponen en el Plan Estatal de Desarrollo contribuyen a Promover y fortalecer la cultura de la prevención y autoprotección con el propósito de garantizar la seguridad de las personas y mitigar los efectos adversos de posibles riesgos y desastres y permite Impulsar el desarrollo y consolidación de infraestructura y equipamiento del Instituto de Protección Civil, por lo cual proponemos en el diseño de esta política pública la **IMPLEMENTACIÓN DE UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA EN LOS TELEFONOS CELULARES PARA DESCARGAR UNA APP DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, PARA GENERAR UNA CULTURA DE LA PROTECCIÓN CIVIL, CON EL PROPÓSITO DE SALVAR VIDAS, BIENES E INFORMACIÓN.**

Esta propuesta se sustenta dentro del plan estatal de desarrollo bajo el marco de Ampliar la cobertura de los servicios de Protección Civil en la Plataforma del Atlas de Riesgo del Estado de Tabasco, e Implementar programas.

Este análisis de desarrollo nos lleva a un problema público real en el estado de Tabasco, donde sus instituciones, sus servidores públicos y su población desconocen la pertinencia de la protección civil, y ven la falta de acción en caso de los fenómenos perturbadores.

Muchos han sufrido los riesgos, y han expuesto su vida, sus bienes e información en caso de los fenómenos perturbadores, los tiempos y las circunstancias que vivimos nos permiten cerrar una brecha de la comunicación, que

sea eficaz y eficiente, que todos estemos informados, y orientados al momento de los fenómenos perturbadores.

La prevención, una parte sustantiva de la Gestión Integral del Riesgos, cobra cada día una mayor relevancia estratégica en el esfuerzo para disminuir el creciente impacto social y económico que provocan las emergencias y los desastres en la sustentabilidad de su desarrollo y de sus procesos productivos. La entidad en conjunto con su población e instituciones deben contar con un programa interno de protección civil, la tecnología a través de la app de protección civil puede ayudar a ser más eficientes en la prevención.

Es fundamental reconocer que, para disminuir los desastres, es indispensable evaluar y luego disminuir la condición de riesgo que los provoca, el uso de la app de protección civil puede coadyubar y dar resultados orientando al fomentando de sus normas y procedimientos de prevención de riesgo y de protección civil.

Es allí precisamente en donde las nuevas tecnologías cobran una gran importancia, definitivamente no se puede pensar en una efectiva gestión del riesgo sin utilizar estas herramientas y bases de información, hoy a nuestro alcance.

En ese sentido en Tabasco nos proponemos consolidar una cultura de protección civil basada en la prevención y la autoprotección de la población, con la participación efectiva de la ciudadanía, a través de la ejecución de políticas públicas, programas y acciones de gobierno, encaminadas a salvaguardar la vida, la integridad y el patrimonio de las personas y el entorno, así como mantener los servicios vitales y estratégicos, en caso de que se presente una amenaza de riesgo de desastre.

La propuesta de política pública planteada es con el objeto de que el gobierno del estado la impulse y fomente en la administración pública, y que contribuya a la

protección civil del estado de tabasco para generar un efecto en la sociedad civil y en las instituciones públicas.

IV. Análisis de soluciones

Tabasco y los tabasqueños han enfrentado las adversidades de los fenómenos perturbadores, la sociedad civil, las instituciones y los servidores públicos ven debilidades y amenazas en sus programas internos de Protección civil, el fomento a la cultura de la prevención y las acciones en la prevención como la gestión de riesgos, no han sido suficiente para solventar la pérdida de vidas, de bienes y de información.

Existe la necesidad de contribuir con herramientas tecnológicas que fortalezcan el fomento a la cultura de la protección civil que permita salvar vidas, bienes e información, los antecedentes descritos en esta política pública son alarmantes, más del 50% de su población ha sido afectada, la infraestructura institucional del estado ha sido dañada y los servidores públicos se han visto afectados , así como la población en general, el costo económico a los diversos sectores han sido altos, los beneficios propuestos han generado costos, por lo que se plantea en materia de protección civil es relevante, ya que sumara y multiplicara esfuerzos en la materia en la entidad.

Se propone instalar una herramienta tecnológica en los teléfonos celulares que les permita descargar una app de protección civil, que contribuya a fomentar la cultura de la protección civil en la sociedad y en sus instituciones, y salvar vidas, bienes e información.

Esta aplicación se desarrolla a través de los fenómenos perturbadores que han afectado a la entidad donde se detectaron debilidades y amenazas, la aplicación de una encuesta y análisis FODA realizado en 2020 se constató la falta de conocimientos en Protección Civil en la sociedad civil y en las instituciones

públicas por lo que se decidió realizar una APP que apoye para dar solución a esta problemática bajo el siguiente esquema realizado.

V. Metodología para desarrollar la apps-pc.

El diseño e implementación de la app de protección civil está basado en un proceso metodológico que se describe bajo las siguientes etapas:

La primera etapa consiste en el análisis de sistema y requisitos, aquí se determina mediante el análisis de la información obtenida los documentos normativos en protección civil, la información que debe conocer la sociedad civil, las rutas de evacuación, los equipos y brigadas que debe conocer los servidores públicos y sus instituciones en relación a la protección civil, para realizar el desarrollo de esta APP se decide utilizar la metodología Scrum, asignando los roles Product Owner, Scrum Master y equipo de desarrollo, posteriormente se debe realizar la lista de funcionalidades del sistema, que es lo que se pretende que la APP contenga y realice. La APP desarrollada lleva por nombre PC.

En la segunda etapa se debe realizar el diseño y arquitectura, en esta etapa se asignaron las tareas del diseño e información de la app. En la etapa 3, 4 y 5 se tiene que realizar el desarrollo de la APP, así como las pruebas y el mantenimiento, durante este proceso se tiene previsto revisiones constantes de los avances y del funcionamiento, con el objeto de realizar mejoras, y por último se tiene que hacer constantes demostraciones de las funcionalidades de la APP para dejarla en perfecto funcionamiento.

En la metodología Scrum el trabajo colaborativo, así como las entregas constantes y revisiones aseguran la obtención de resultados a corto plazo y que cumpla con los requisitos planteados.

El entorno de desarrollo a utilizar es APPacelator Titanium el cual utiliza los lenguajes JavaScript, tss y xml. Se utilizo Firebase de Google una base en tiempo real, y una API gratuita de Google Maps.

En la etapa 6 y 7 se realiza la documentación de la APP y se realizó la implementación, este último punto nos permitió obtener datos de la eficacia de la propuesta.

VI. Factibilidad.

El costo beneficio es sumamente rentable, datos del CENAPRED 2013 señalan que la inundación de 2007 afecto a más de 1 millón de personas, y se estimaron pérdidas millonarias, si se invierte en la herramienta tecnológica (app de protección civil) para que los usuarios puedan instalar en sus teléfonos inteligentes, el gobierno del estado haría una inversión de 1 millón de pesos generando un beneficio a más de 2 millones de personas.

La lógica de invertir o generar un costo que fortalezca las acciones de protección civil en el estado genera un beneficio importante en la población, en los servidores públicos usuarios, en sus instituciones, que coadyubaría a minimizar las amenazas o debilidades de los programas internos de protección civil y en materia de prevención.

Si reflexionamos los últimos 10 años en nuestra entidad los fenómenos perturbadores que han agravado a nuestras instituciones, a la ciudadanía en general y vemos el costo que ha ocasionado, podemos concluir que es necesario fortalecer al instituto de protección civil del estado de tabasco, con una inversión en recursos materiales, humanos y tecnológicos.

La aplicación tecnológica app-pc contribuye a disminuir el riesgo y a fomentar una cultura de la prevención, sabiendo de la fortaleza que genera obtenerla y aplicarla en la entidad.

Tabasco es una entidad federativa con la facultad jurídica para generar acciones de prevención, que puedan contribuir a mitigar los fenómenos perturbadores que han agravado a la entidad y a su sociedad, tiene el recurso material, humano y económico para sumar medidas de prevención que busquen fomentar una cultura de protección civil y que permita salvar vidas, bienes e información.

Hoy tenemos un gobierno cercano a la gente, que escucha a su pueblo y que ve por su bienestar, la voluntad política es diferente a la de otros gobiernos, hoy se trabaja por los que menos tienen, se busca el bienestar de las clases más desprotegidas y de los que menos tienen, su plan estatal de desarrollo esta alineado a la política nacional y trabaja en sinergia con las instituciones federales, su presupuesto se aplica con transparencia, rinde cuentas y tiene la participación ciudadana que propone con políticas públicas.

Referencias

- Badillo, D. (15 de noviembre de 2020). ¿Por qué Tabasco es un desastre en prevención de inundaciones? Recuperado de El economista website: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Por-que-Tabasco-es-un-desastre-en-prevencion-de-inundaciones-20201115-0001.html>
- Camacho Marín, R. (29 de enero de 2021). Aumenta en la última década la población con celulares y acceso a internet: INEGI. Recuperado de XeVT website: <https://www.xevt.com/tabasco/aumenta-en-la-ultima-decada-la-poblacion-con-celulares-y-acceso-a-internet-inegi/134845>
- COPLADET. (2019). Programa Maestro Del Instituto De Protección Civil Del Estado De Tabasco. Recuperado de <https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/ipcettabasco/23.%20Programa%20Maestro%20del%20Instituto%20de%20Protecci%C3%B3n%20Civil%20del%20Estado%20de%20Tabasco%202019-2024.pdf>
- INISEG. (27 de diciembre de 2019). Protección Civil y Emergencias: definición y protocolos. Recuperado de INISEG website: <https://www.iniseg.es/blog/seguridad/proteccion-civil-y-emergencias/>
- World Bank Group. (2017). Evaluación del impacto socioeconómico de las inversiones en prevención y reducción de riesgos: el caso de Tabasco. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/309411513851780251/pdf/WP-P146241-PUBLIC-Assessment-of-the-Economic-Impact-of-Investments-in-Disaster-Risk-Reduction-and-Prevention-SPANISH.pdf>

PLANEACIÓN PROSPECTIVA Y ESTRATÉGICA PARA TABASCO EDÉN 2040, ESTRATEGIA PROSPECTIVA PARA EL DEVENIR 2050

01 de enero de 2022

Por Jesús Patric Chablé Olán

Resumen: Este artículo propone la formulación e implementación de un Plan Prospectivo Estratégico con visión a 30 años para Tabasco, como documento transexenal, plural, consultivo y propositivo, utilizando metodologías de la prospectiva para la formulación de escenarios futuros.

El Plan Prospectivo Estratégico, es un documento que realiza un ejercicio colectivo entre generaciones con aportación de propuestas, para la construcción de escenarios viables, acuerdo a las tendencias con visión resiliente, sostenible y prospera para Tabasco.

Palabras clave: Prospectiva, Futuro, Estratégico, Visión, Resiliente.

Abstract: This article proposes the formulation and implementation of a Strategic Prospective Plan with a 30-year vision for Tabasco, as a trans-sexennial, plural, consultative and purposeful document, using prospective methodologies for the formulation of futuristic scenarios.

The Strategic Prospective Plan is a document that carries out a collective exercise between generations with the contribution of proposals, for the construction of viable scenarios, according to trends with a resilient, sustainable, and prosperous vision for Tabasco.

Keywords: Prospective, Future, Strategic, Vision, Resilient.

Introducción

Durante mucho tiempo hemos discutido con singular interés la planeación en Tabasco, desde su concepción como Estado hasta los tiempos actuales. Entre la población se escuchan comentarios como: *“Tabasco es un Estado que surge desde su origen sin planeación”*, *“En Tabasco no hay planeación”*; frases como las anteriores se han impregnado en el sentido de pertenencia en la ciudadanía, en las decisiones de los gobernantes y en los trabajos de quienes integran el servicio público.

La carencia de metodologías, herramientas, y la falta de interés por actualizar conocimientos en temas fundamentales para el crecimiento y desarrollo como Estado son constantes en el proceso de planificación para Tabasco, con nula visión de lo que podemos alcanzar y lograr como nodo logístico del sureste mexicano.

A finales del sexenio pasado, llegamos a niveles muy altos de corrupción, inseguridad y desempleo, que provocaron crisis económicas, políticas y sociales; quienes en su momento tuvieron la oportunidad histórica de marcar un parteaguas en la historia de Tabasco, cayeron en el círculo vicioso de la apatía, intolerancia y ambición desmedida.

En el cumplimiento de políticas internacionales, como el caso de la implementación de la Agenda 2030 en el periodo comprendido del 2015 al 2018, se prestó a la simulación de los responsables; existiendo una violación flagrante a la (Ley de Planeación del Estado), donde de igual forma se publicaron los planes sectoriales, especiales, institucionales y regionales, a mitad del sexenio y en algunos casos meses antes de finalizar el mandato constitucional.

En suma, todo lo antes expuesto ha llevado a Tabasco a presentar problemas endémicos y letales, provocando estancamiento en el crecimiento y desarrollo de las regiones y los sectores productivos.

Si bien es cierto, que el Plan Estatal de Desarrollo (PLED), es la ruta a seguir de los gobiernos; para su implementación y cumplimiento tiene una vigencia de 6 años, en las que se recogen, aspiraciones y visiones partidistas e ideológicas de quien en su momento gobierne y el partido político por el que llegó al poder.

El PLED es un documento que está pensado en los intereses del grupo con visión limitada a cumplir expectativas del ciudadano (elector), para obtener simpatías y mantener el poder.

De acuerdo al documento (Consideraciones Previas, 2019), publicado por el Gobierno del Estado de Tabasco³⁵ y elaborado por la Secretaría Técnica y de Seguimiento Gubernamental (STSG)³⁶: *“Tabasco ha recibido históricos presupuestos, pero han sido erogados sin contemplar la planeación del desarrollo, programación, políticas de transparencia, rendición de cuentas y acciones anticorrupción, por lo que la inseguridad, desempleo, pobreza y corrupción son problemas latentes y crecientes”*.³⁷

En razón de lo anterior se propone formular e implementar un Plan Prospectivo Estratégico para Tabasco denominado “Edén 2050” con visión a 30 años inicialmente, el cual debe ser un documento *transexenal, plural, consultivo y propositivo*, que utilice la prospectiva estratégica como metodología y en el que se involucre a los sectores productivos del Estado, la academia, medios de comunicación y la sociedad civil, en un acto de congruencia democrática y participativa.

En palabras de Ricardo León Caraveo³⁸ durante discurso pronunciado en los Foros para la integración del PLED (Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024):

³⁵ Gobierno del Estado de Tabasco. <https://tabasco.gob.mx/> . 6 de mayo de 2019.

³⁶ Secretaría Técnica y de Seguimiento Gubernamental. <https://tabasco.gob.mx/stsg>. 10 de noviembre de 2019.

³⁷ Consultar página 2. Consideraciones Previas.

https://informe.tabasco.gob.mx/pdf/informe_gobierno/consideraciones_previas.pdf. 10 de noviembre de 2019.

³⁸ Semblanza curricular. Ricardo León Caraveo. <https://tabasco.gob.mx/curriculum-vitae>. 18 de abril de 2019.

“...en este momento de la historia del Estado, necesitamos todos, poner lo mejor de nuestras ideas, pero también lo mejor de nuestro corazón de nuestro sentir; necesitamos repensar a Tabasco, repensar nuestro futuro. Si, con la pasión del hombre del sur, pero también con los anhelos puntuales y racionales para consolidar ese trecho entre lo que hoy es nuestra realidad y lo que queremos aspiracionalmente para el Estado. Los foros son un ejercicio de reflexión profunda, madura, sensata, no puede partirse de un diagnóstico o una propuesta desde un ejercicio realista, porque será la única forma en la que podamos nosotros, construir y repensar y volver a construir y volver a repensar nuestro Estado...”³⁹

Hacer uso de la prospectiva estratégica, permitirá a Tabasco construir su futuro y proyectar una visión resiliente, sostenible y prospera; en el que se pueda identificar, analizar y seleccionar por sector de acuerdo con las tendencias, el escenario que más le convenga al Estado para aumentar su productividad y liderazgo competitivo en el ámbito nacional, posicionándose aún más como un referente del sureste mexicano.

La metodología presentada para la realización del Plan Prospectivo Estratégico “Edén 2050”, y la propuesta para su implementación en Tabasco, es utilizada con éxito en diversos gobiernos estatales, países e instituciones internacionales, teniendo gran auge en áreas de inteligencia nacional, donde han alcanzado gran avance y cambios visibles a corto, mediano y largo plazo, disminuyendo la incertidumbre de los sucesos presentes.

El Plan Prospectivo Estratégico para Tabasco, representa un ejercicio colectivo, que convoca a todas las generaciones a la aportación de ideas y propuestas para la construcción y proyección de escenarios viables para Tabasco,

³⁹ Discurso Ricardo León Caraveo, Foros de consulta para la integración del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. <https://www.facebook.com/1551317862/videos/10222346912652286/>. 12 de marzo de 2019.

pensando en lo impensable para no estar a la deriva y evitar la angustia y los miedos de enfrentar los eventos inesperados que puedan surgir.

La sostenibilidad, resiliencia y fortalecimiento institucional son temas prioritarios para la realización de este plan, se trata de concebir un documento que nos permita anticiparnos ante escenarios que pudieran resultar catastróficos para el Estado y con ello, prevenir y reencausar el progreso, crecimiento y desarrollo de un mundo cada vez más globalizado, carente de control y con conocimiento parcial de nuestros alcances.

Como anteriormente comenté, en la planeación estatal, el PLED refleja una planeación estratégica que se comprende *“de acuerdo con el periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus proyecciones se refieran a un plazo mayor⁴⁰”* es decir 6 años; limitadas a ser acatadas durante el sexenio en las que fueron creadas e implementadas.

En Tabasco el PLED recoge aspiraciones, líneas políticas e ideologías de quien gobierna en el momento de su elaboración, pero muy pocas veces, cumple con los objetivos que debe tener un Plan, provocando con ello daños patrimoniales, financieros y sociales al Estado, provocando una parálisis en todos los sectores del gobierno.

Muestra de ello es, que en el año 2015, con la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030⁴¹ propuesta por 193 Estados miembros de las Naciones Unidas; Tabasco debió alinear sus planes y programas a este “meta-documento⁴²”, por ser una ruta para lograr un desarrollo urbano y rural, más equilibrado y equitativo, pero por razones desconocidas no fue

⁴⁰ Considerando CUARTO de la Ley de Planeación del Estado: <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/321>

⁴¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. 11 de septiembre de 2019.

⁴² Denominado así por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

así, tan solo la administración en turno, se limitó a la creación del Órgano de Seguimiento e Implementación (OSI).

La administración 2019-2024, encabezada por el Lic. Adán Augusto López Hernández⁴³, realizó acciones contundentes en cuanto al cumplimiento de la Agenda 2030⁴⁴, que incluyen: vinculación de los objetivos y metas ODS al (Proyecto Social de Gobierno 2019-2024), del PLED 2019-2024 y los Informes de Gobierno⁴⁵, dando con ello seguimiento constante a cada actividad desarrollada al marco legal de cada ente público, generando una dinámica de transparencia y rendición de cuentas en el cumplimiento de este compromiso internacional. A la fecha se continua con esta estrategia por instrucciones del Gobernador Interino Lic. Carlos Manuel Merino Campos⁴⁶.

La opacidad presenciada en el periodo comprendido entre 2012 y 2018, ocasionaron que en Tabasco se desbordaran y revivieran problemas complejos, endémicos y letales, era preferible para los tomadores de decisiones darles prioridad a las apariencias y no así a los contenidos.

Es característico que los tomadores de decisiones en Tabasco, prioricen procedimientos burocráticos que en su definición vulgar es “estar detrás de un buró”, en vez de generar acciones que actualicen el quehacer público, al día de hoy es necesario pasar de un pensamiento reactivo⁴⁷ (improvisar) a ser proactivo⁴⁸ (planear), es decir ser “Anoigocratas: *persona que trabaja en una organización pública con un compromiso de apertura de las instituciones que marca las acciones que emprende en su puesto*⁴⁹”; con ello tendremos una generación de servidores

⁴³ Semblanza Curricular del Lic. Adán Augusto López Hernández. <https://presidente.gob.mx/adan-augusto-lopez-hernandez/> . 12 de abril de 2019.

⁴⁴ Agenda del Desarrollo Sostenible Tabasco. <https://tabasco.gob.mx/agenda-2030> . 28 de abril de 2019.

⁴⁵ Consultar informes de Gobierno. https://informe.tabasco.gob.mx/informe_de_gobierno_2019-2021

⁴⁶ Datos generales del Lic. Carlos Manuel Merino Campos. <https://www.conago.org.mx/gobernadores/detalle/Carlos-Manuel-Merino-Campos> . 4 octubre de 2021.

⁴⁷ Hace referencia a emprender acciones como respuesta a lo que va sucediendo, no existe un plan para tratar de controlar o adaptarse a los eventos.

⁴⁸ En el sentido de proyectar e influir en el futuro, adaptándose y preparándose para los escenarios de futuros posibles.

⁴⁹ Anoigocratas: Los motores del gobierno abierto. <https://analiticapublica.es/10-pistas-para-identificar-a-los-anoigocratas-los-motores-del-gobierno-abierto/> . 2 de noviembre de 2020.

públicos eficaz, eficiente, resiliente, comprometida y que trabaje por y para resultados en beneficio del Estado.

Nuestra actual crisis se explica también en la falta de respeto a la ley y a la precaria importancia por actualizar los métodos y procedimientos para un desarrollo ordenado, sostenible y resiliente.

La carencia de una visión de largo plazo alejada de aspiraciones partidista en los gobernantes y altos funcionarios responsables de la toma de decisiones, así como el desmantelamiento de las áreas técnicas y de planeación en la administración pública estatal, han contribuido negativamente en el desarrollo del Estado, todo esto es muestra palpable de que la adopción del modelo neoliberal se muestra como oposición a cualquier tipo de planeación con metodología ordenada, sostenible y prospectiva que genere un impacto en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

Si bien, la incorporación de procesos de prospectiva (que más bien fueron proyecciones a corto y mediano plazo), marcaron un hito importante en los sistemas de la administración pública, estos no fueron suficiente para el equilibrio estatal, para el ordenamiento territorial y la sostenibilidad de las regiones.

Al día de hoy no existe un plan estatal de visión a largo plazo, que fuese generado en los últimos tres sexenios, apropiado y con la participación de los actores sociales, económicos, científicos, culturales y políticos, y, que se pudiese implementar en Tabasco para un debido ordenamiento, desarrollo y sostenibilidad que transite a un escenario deseable, inclusivo, resiliente y congruente.

I. Planeación en Tabasco

El PLED, es la herramienta protagónica para las actividades gubernamentales encaminadas al desarrollo del Estado, así como orientador de las organizaciones e instituciones; pero una vez que finalizado el periodo por el que se

fue creado el plan o proyecto, queda la interrogante de todo ciudadano, ¿Cuál es el futuro del Estado para los próximos años?; si bien es cierto el PLED cumple un periodo sexenal con proyecciones a largo plazo, su alcance se mantiene limitado al actuar y pensar de los gobernantes.

En Tabasco de acuerdo con la (Ley de Planeación del Estado) se contempla una planeación estratégica y participativa, con proyecciones de hasta 25 años para programas que requieran tiempo de consolidación, las cuales no son impulsadas por las administraciones entrantes durante la alternancia gubernamental.

El PLED resulta insuficiente en un Estado que desee proyectarse a largo plazo, la esencia de la prospectiva estratégica consiste en construir el futuro deseado, lo que (Godet M. , 2000) describe como escenario apuesta.

Para poder consolidar las políticas públicas, los planes, programas y proyectos que se generan desde la administración pública estatal, la planeación estratégica de Tabasco dejaría de tomar como referente al PLED, que en su contenido presenta una prospectiva al año 2038 carente de soporte metodológico prospectivo, asemejándose a documento de causa y efecto de lo que se hará y lo que posiblemente pueda suceder al concluir el sexenio.

La propuesta es que sea sustituido por un documento superior o documento maestro, que articule una estrategia prospectiva ajustando la planeación con visión y proyección a 30 años inicialmente constituyendo con ello, el Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco “Edén 2050” (Figura 1. Niveles de planeación), obteniendo con ello, un documento rector y transexenal, que construya y proyecte escenarios favorables de crecimiento, desarrollo, resiliencia, sostenibilidad y humanista para Tabasco.

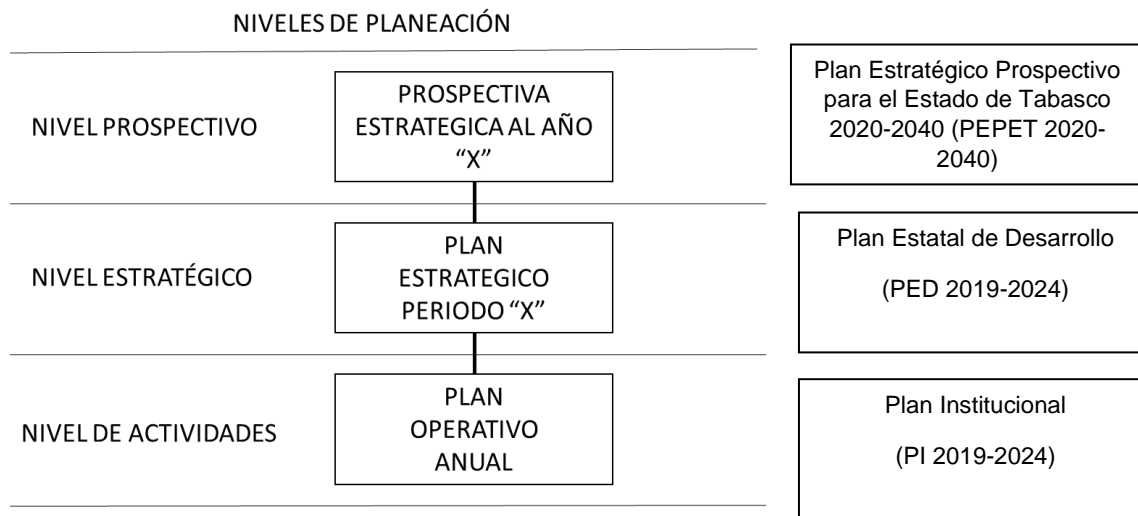


Figura 1. Niveles de planeación

El que los gobernantes y los tomadores de decisiones cuenten con expertos en temas como la prospectiva estratégica, políticas públicas comparadas y que estos le expongan la proyección y construcción de escenarios deseables; se haría fácil construir y elaborar el Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco, “Edén 2050”, basándose en el escenario futurible⁵⁰ de lo que queremos alcanzar como Estado, gobierno y sociedad, haciendo factible elegir, planificar y lograr el futuro deseado.

Al establecer el Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco, “Edén 2050”, este será el soporte para la toma de decisiones de los gobernantes,

⁵⁰ Compréndase por futurible como el escenario apuesta (deseable y viable) al que se quiere llegar.

permitiéndoles disminuir la incertidumbre frente a las complejidades actuales y, por otro lado, encontrar tendencias que ayuden a la anticipación de estrategias.

Organizaciones internacionales como la ONU⁵¹, ILPE-CEPAL⁵², BID⁵³, CAF⁵⁴, han incorporado, promovido y fomentado el pensar y planificar el futuro, por infortunio estos esfuerzos no se vinculan con la óptica clásica de la planificación de los Estados, asumiendo el futuro como una unidad de tiempo desde donde articulan y efectúan proposiciones de corto y mediano plazo basados en proyecciones y cumplimientos de ciertos compromisos adquiridos durante la etapa electoral.

Actualmente en México, los gobiernos de Nuevo León⁵⁵, Aguascalientes⁵⁶, Baja California Sur⁵⁷, Ciudad de México⁵⁸, Hidalgo⁵⁹, Guanajuato⁶⁰ y en el ámbito internacional los gobiernos de Estados Unidos de Norte América⁶¹, Perú⁶², la República de Singapur⁶³, Reino Unido⁶⁴ y Francia⁶⁵ por mencionar algunos, implementan planes estratégicos prospectivos, en los que establecen escenarios, tendencias, indicadores, metas y alcances y objetivos a largo plazo, y que continuamente van actualizando de forma incremental o gradual conforme se presenten los cambios, dándose a la tarea de crear instituciones como el Centro de Futuros Estratégicos (CSF)⁶⁶, Observatorios y Seminarios Prospectivos⁶⁷.

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/>. 14 de septiembre de 2019.

⁵² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/temas/prospectiva-economica-y-social>. 16 de septiembre de 2019.

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/es>. 16 de septiembre 2019

⁵⁴ Banco de Desarrollo de América Latina. <https://www.caf.com/>. 17 de septiembre de 2019.

⁵⁵ Plan Estratégico Nuevo León 2030. Nuevo León Mañana. <https://planestrategico.conl.mx/>. 3 de marzo de 2020.

⁵⁶ Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2010-2040.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo54933.pdf>. 6 de marzo de 2020.

⁵⁷ Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021 del Estado de Baja California Sur. http://www.bcs.gob.mx/docs/PED2015-2021_DIGITAL.pdf. 6 de marzo de 2020.

⁵⁸ Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México.

https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan_gob_nov_digital.pdf. 6 de marzo de 2020.

⁵⁹ Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del Estado de Hidalgo.

http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PED/PED/Ped_Completo.pdf. 6 de marzo de 2020

⁶⁰ Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040. <http://plangto2040.iplaneg.net/>. 15 de marzo de 2019.

⁶¹ Departamento de Defensa EUA. <https://www.defense.gov/>. 23 de abril de 2019.

⁶² Centro de Planteamiento Estratégico. CEPLAN.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/41FA97ED1C02002105257E880014CF29/\\$FILE/prospectivaed uacionsuperior1.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/41FA97ED1C02002105257E880014CF29/$FILE/prospectivaed uacionsuperior1.pdf). 23 febrero de 2019.

⁶³ Ministry of Sustainability and the Environment. Singapore. <https://www.mse.gov.sg/>. 20 de diciembre de 2019.

⁶⁴ The Centre for Postnormal Policy and Future Studies. Reino Unido. <https://www.cppfs.org/>. 22 de diciembre de 2019.

⁶⁵ France Stratégie. <https://www.strategie.gouv.fr/>. 4 de octubre de 2020.

⁶⁶ Centre for Strategic Futures. Singapore. <https://www.csf.gov.sg/who-we-are/>. 20 de diciembre de 2019.

⁶⁷ Seminario de Estudios Prospectivos. UNAM. <http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/>. 18 de septiembre de 2019.

Tipo de planeación implementada en México		
Planeación Prospectiva Estratégica	Planeación tradicional ⁶⁸	
Baja California	Aguascalientes	Puebla
Baja California Sur	Campeche	Querétaro
Ciudad de México	Chiapas	Quintana Roo
Guanajuato	Chihuahua	San Luis Potosí
Hidalgo	Coahuila	Sinaloa
Jalisco	Colima	Sonora
Nayarit	Durango	Tabasco
Nuevo León	Estado de México	Tamaulipas
	Guerrero	Tlaxcala
	Michoacán	Veracruz
	Morelos	Yucatán
	Oaxaca	Zacatecas

Fuente: Elaboración propia.

La importancia de una estrategia prospectiva para Tabasco radica en la proyección y construcción de visiones a largo plazo con la participación de todos quienes integran el territorio tabasqueño; especialistas, servidores públicos, ciudadanos, activistas, organizaciones no gubernamentales, académicos, comunicadores y todo aquel interesado en proyectar, construir y trabajar en la consolidación y transformación del desarrollo y crecimiento del Estado, donde la Prospectiva puede realizar rutas que dirijan al desarrollo y crecimiento del Estado, así como nuevos aportes, mediante la formulación y creación e implementación de un documento transexenal, plural, consultivo y propositivo para Tabasco, aplicando la metodología de la planeación prospectiva estratégica y su debida evaluación apegada a la normatividad jurídica correspondiente.

En este contexto, se pretende entregar un nuevo enfoque o paradigma a la planificación, dotándola de nuevas herramientas integradas a criterios de participación en la proyección y construcción del futuro deseado, así cualquier estructura administrativa existente abordará la planeación del Estado con el sello distintivo de la estratégica prospectiva, con la finalidad de entregar mecanismos y

⁶⁸ Entiéndase Planeación Tradicional como Planeación Estratégica.

visiones novedosas para la construcción social, permitiendo obtener resultados tangibles en la gobernanza, avanzando en el perfeccionamiento del diseño e implementación de políticas públicas, la democratización y legitimidad del territorio y con una visión más allá de una administración en particular.

II. Prospectiva y planificación

La prospectiva tiene sus orígenes en Grecia, cuando los habitantes del pueblo griego acudían a los oráculos para la predicción de su futuro, en temas como la guerra y el destino de su pueblo; el más conocido es el Oráculo de Delfos, templo dedicado al Dios Apolo que se encuentra situado en el Monte Parnaso, diversas obras literarias han marcado el interés del ser humano por conocer el futuro y así lo ha demostrado la historia en sus distintas épocas.

A pesar de que en el pensamiento griego comenzaron las primeras predicciones o acercamientos al pensamiento del futuro, es en el siglo XX cuando se le atribuye el origen de la prospectiva a Gastón Berger, quien en 1957 fundó el Centro Internacional de Prospectiva mismo que decía que el ser humano debía *“observar lejos, amplia y profundamente, pensar en el hombre y asumir riesgos”*.

La planeación estratégica, es la corriente prioritaria para el manejo de la administración pública, sin embargo, la Planeación Prospectiva Estratégica se diferencia en la prevención, proyección y construcción de lo que va a suceder y no de lo que está sucediendo.

En su visión hacia el exterior, la planificación prospectiva estratégica aporta una propuesta fortalecida ante los poderes públicos y los principales actores en los que impactan las políticas públicas; además promueve tendencias, anticipaciones y proyectos que demuestra la participación activa de la comunidad en el desarrollo de su área de influencia.

Por tanto, la prospectiva se concibe como una herramienta generadora de insumos para la planificación estratégica, que aporta contextos y recibe propuestas para sus proyecciones.

Es un proceso de retroalimentación permanente, que exige una institucionalidad diferente. La prospectiva guía las acciones presentes y el campo de lo posible del mañana; además de permitir e impulsar el diseño del futuro, aporta elementos muy importantes al proceso toma de decisiones, identificando peligros y oportunidades de determinadas acciones futuras, ofreciendo políticas y acciones alternativas, aumentando el grado de elección.

La prospectiva mantiene un amplio horizonte temporal, se interesa por eventos y situaciones a largo plazo. Ello trae consigo la flexibilidad por tratarse de una visión a alcanzar en varios años.

Para realizar un estudio prospectivo hay que destacar la importancia del manejo de la información. Es evidente que un estudio como el mencionado, generará una gran cantidad y diversidad de datos. Es importante señalar que la prospectiva sostiene una visión holística (el todo por encima de las partes) en lugar de parcial y desintegrada; además de aspectos cuantitativos considera aquellos de naturaleza cualitativa, permitiendo una apreciación más completa e integradora.

Por otra parte, las relaciones son más dinámicas y están basadas en estructuras evolutivas y no fijas o estáticas; el futuro es múltiple e incierto y, lo más importante, su actitud hacia el futuro es activa y creativa y no pasiva o sencillamente adaptativa.

La prospectiva considera que, para el hombre como “ser pensante”, el futuro se encuentra en el campo de la incertidumbre y la Prospectiva le ayuda a conocerlo mejor; como “ser sensible”, el futuro se ubica en el campo de sus deseos y aprensiones la prospectiva le ayuda a vislumbrarlos y concretarlos; y, como “ser actuante”, el futuro se ubica en el ámbito de su libertad y de su voluntad. La

Prospectiva lo pone a su alcance, permitiéndole guiar las acciones que lo conducen hacia él, con un nivel de acierto más elevado (Miklos & Tello, 2007).

La prospectiva no radica exclusivamente en imaginar los futuros deseables y posibles. Va mucho más allá; rebasa los estudios de naturaleza proyectiva para constituirse en vía constructora del futuro.

En el modelo de idealización (futuro deseable), (Ackoff, 1978) expone lo siguiente: *"La idealización revela que los diseños y planes de sistemas, cuyos elementos parecen ser impracticables cuando se consideran por separado, son factibles, o casi totalmente factibles, cuando se consideran como un todo"*.

El enfoque prospectivo admite que el futuro es múltiple en todo momento y que la confrontación de los diferentes actores presentes y de sus proyectos es lo que determinará cuál será el futuro que efectivamente ocurra.

La construcción del futuro se explica tanto por la acción humana como por los determinismos. La prospectiva en su metodología combina sabiamente actitudes e instrumentos de alta creatividad y de relativo subjetivismo, con técnicas y posiciones provenientes de las ciencias duras y de la búsqueda de objetividad.

Lo anterior, impulsa el desarrollo de la creatividad ya que esta generalmente se da como respuesta a una inquietud específica, a un deseo de encontrar una solución a algún asunto que se plantea como desafío.

De lo anterior se infiere que la prudencia y el buen sentido se imponen para no imitar la prospectiva únicamente a las cuestiones sobre riesgos de ruptura, ni reducir la estrategia a las decisiones de carácter irreversible que una organización adopta. De hecho, las fronteras son débiles e imposibles de materializar. Para una organización, la prospectiva no es un acto filantrópico sino una reflexión que pretende iluminar la acción y todo aquello que particularmente reviste un carácter estratégico.

La necesidad de hacer prospectiva se debe a la necesidad de construir el futuro, lo cual es la razón de ser del presente. Puesto que existe interdependencia entre los factores todo asociado al continuo aumento de la incertidumbre producto de la aceleración del cambio con el fortalecimiento de las inercias, haciendo necesario orientar la toma de decisiones presente a partir de los futuros posibles.

Para realizar estudios prospectivos es necesario conocer y dominar un conjunto de conceptos. Estos son:

Escenario: descripción de un futuro posible y de la trayectoria que va de la situación origen a la situación futura. Los escenarios pueden ser posibles, probables, realizables, convenientes o inconvenientes, tendenciales.

Actores: las personas (o grupos de personas, entidades y hasta países) que juegan un papel importante en el sistema por mediación de las variables que caracterizan sus proyectos y sobre los cuales ejercen un mayor o menor control.

Evento: “un evento es un ente abstracto cuya única característica es la de producirse o no. Podemos considerar un evento como una variable que sólo puede adoptar dos valores en general, '1' si se produce, '0' si no se produce; semejante evento se denominará evento aislado” (Godet M. , 2002).

Escenario tendencial: es aquel que corresponde a la extrapolación de tendencias, en todos los momentos en que se impone la elección. Muy a menudo, el escenario más probable continúa siendo calificado de tendencial, incluso si, contrariamente a lo que su nombre expresa, no se corresponde con una extrapolación pura y simple de tendencias. Desde luego, en épocas pasadas cuando el mundo cambiaba menos deprisa que hoy en día, lo más probable era efectivamente la continuidad de las tendencias. Para el futuro, sin embargo, lo más probable parece más bien que se corresponde, en la mayoría de los casos con profundas rupturas de las tendencias actuales.

Escenario contrastado: es la exploración de un tema voluntariamente extremo, la determinación a priori de una situación futura. Mientras que el escenario tendencial corresponde a una trayectoria exploratoria de una evolución hacia una situación, el escenario contrastado histórico, por el contrario, corresponde a una trayectoria de anticipación, imaginativa, normativa. Se fija un escenario de situación futura, en general muy contrastado con el presente, y se interroga regresivamente sobre la trayectoria, es decir, el escenario de evolución que puede conducir a él.

Proyección: la extrapolación fundamentada hacia el futuro de una actividad o indicador.

Previsión: pronóstico de una proyección evaluada según su probabilidad de cumplimiento.

Plan: conjunto de proyecciones compatibles que cuentan con los medios y las vías para su cumplimiento con un alto grado de probabilidad.

Pronóstico: es el resultado de una “investigación” que se realiza para mejorar el grado de conocimiento probable (es decir, para “precisar”) sobre posibles eventos o escenarios. El pronóstico siempre supone una actividad de “predicción”.

Fenómeno: toda manifestación que se hace presente a la consciencia de un sujeto y aparece como objeto de su percepción.

Contexto: entorno físico o de situación, ya sea político, histórico, cultural o de cualquier otra índole, en el cual se considera un hecho.

Variable: inestable, inconstante y mudable. Magnitud cuyos valores están determinados por las leyes de probabilidad, como los puntos resultantes de la tirada de un dado.

III. Propuesta metodológica para Tabasco

La democracia es el emblema nacional de la Cuarta Transformación de la vida pública de México, por ello la planeación debe basarse para su consolidación en establecer mecanismos que permitan e incentiven la participación de la ciudadanía responsablemente e implicarla activamente en la evaluación de las políticas públicas derivadas del Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco “Edén 2050”.

El modelo metodológico prospectivo que se debe adoptar para la elaboración del Plan se basa en cuatro etapas fundamentales para su consolidación:

1. Definición de las aspiraciones como sociedad.
2. Diagnóstico actual del estado que guarda la entidad.
3. Priorización de oportunidades de crecimiento y desarrollo para el Estado.
4. Integración de líneas estratégicas e iniciativas que de lo anterior se derive.

Tabla 1. Proceso para la elaboración del Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco

Proceso para la elaboración Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco	
Etapa	Actividad
Aspiracional	Alineación de la aspiración a cada eje temático a abordar. Definición de indicadores prospectivos para evaluación del Plan. Definir ejes de diagnóstico.
Diagnóstico	Identificar áreas de oportunidad por eje temático. Análisis de brechas en indicadores clave. Validación de resultados con grupos de expertos internos y externos.
Oportunidades	Priorización de temas y áreas de oportunidad de acuerdo con lo que se espera en beneficio del Estado y la factibilidad en su implementación.
Integración	Definir líneas de estratégicas, iniciativas a presentar para consolidación del Plan, y las actividades clave durante el proceso de implementación. Considerar indicador y plazo de tiempo.

Fuente: Elaboración propia

En este punto es importante integrar en el grupo de expertos a los perfiles docentes e investigadores prospectivos de las academias del Estado, a los

integrantes del Sistema Estatal de Investigadores (SEI)⁶⁹ del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Tabasco (CCYTET)⁷⁰, quienes deberán revisar en todo momento los avances, las propuestas y la viabilidad de las contribuciones realizadas durante el proceso para ello es necesario conformar un Consejo⁷¹ y Comité⁷² de Planeación Prospectiva Estratégica, integrado conforme a una nueva Ley de Planeación de Prospectiva Estratégica para el Estado de Tabasco o bien, reformar la (Ley de Planeación del Estado) vigente.

Para la elaboración del proyecto prospectivo es necesario apearse en la relación de variables, actores y objetivos, la simulación de escenarios y tendencias, aspiraciones, objetivos, líneas estratégicas y metas; mediante propuestas cualitativas que se recogerán en foros de consulta prospectiva, democrática y participativa con la sociedad y los sectores, para que los responsables del proyecto y los grupos de expertos la transformen en datos cuantitativos, permitiéndoles hacer uso de los programas y sistemas informáticos desarrollados para este fin, los cuales generan escenarios de acuerdo a las situaciones presentes y necesidades sociales, institucionales, económicas en beneficio del desarrollo, crecimiento y resiliencia del Estado.

La prospectiva trabaja con expectativas, propone los caminos idóneos hacia el futuro. Es decir, no es sólo una brújula (que señala hacia donde ir), sino un mapa (que ordena alternativas y permite vislumbrarlas y contrastarlas): no trata de predecir eventos, sino proporcionar pistas que sirvan de referencia. Construir escenarios futuros, compararlos entre sí y elegir al mejor posible, entre los que son verdaderamente viables desde una óptica realista, constituye un nuevo recurso, que en épocas anteriores no existía (Paz, 2015).

⁶⁹ Sistema Estatal de Investigadores. CCYTET. <https://www.ccytet.gob.mx/Web/ccytet01/SEI.aspx>. 8 de agosto de 2019.

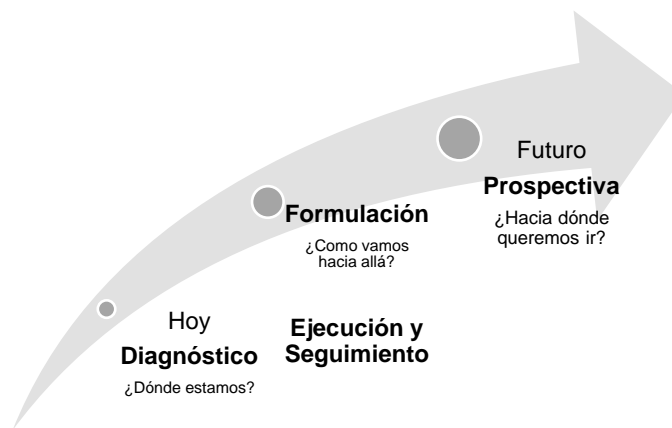
⁷⁰ Consejo de Ciencia y Tecnología de Tabasco. <https://www.ccytet.gob.mx/>. 5 de enero de 2019.

⁷¹ El Consejo decide y aprueba.

⁷² El Comité ejecuta las acciones previamente decididas y aprobadas por el Consejo.

La metodología prospectiva permite identificar escenarios en cada sector, analizarlos y escoger el más conveniente para el Estado, los escenarios futuros se van determinando de acuerdo a las relaciones y variables actuales, es decir, todo el trabajo de proyección para la elaboración de pronósticos se centra en el comportamiento regular y repetitivo de una sola variable durante un determinado tiempo histórico.

Tabla 2. Proceso Metodológico Prospectivo



Fuente: Elaboración propia.

La planeación es una toma de decisiones anticipada, motivada por el deseo de obtener un estado futuro de cosas o el deseo de evitarlo, la planeación prospectiva estratégica se utiliza para obtener: flexibilidad estratégica, capacidad de respuesta estratégica, capacidades dinámicas y competencias dinámicas. (O., 2014)

El obtener el cumulo de datos derivado del diagnóstico del Estado de Tabasco, no produce una mejor predicción, pero se trata de tener mejores decisiones a la hora de definir las y no mejores predicciones al momento de evaluarlas.

Las políticas públicas, cumplen un factor fundamental en la toma de decisiones estatales, en los procesos que ella produce y desencadena, teniendo en cuenta que el análisis de las políticas públicas involucra la relación entre el estado y la sociedad, la capacidad del estado y la gestión del estado.

El buen gobierno debe ordenarse principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas, prefigurando el legado del gobierno, dando los principales criterios de evaluación de la gestión y permitir que los integrantes del cuerpo de gobierno, personas interesadas y demás involucrados en el ciclo de las políticas públicas participen y apoyen en la formulación del Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco.

Considerando que la prospectiva es fundamental en el desarrollo sostenible del Estado, se debe trabajar en los siguientes aspectos para fortalecer la gobernanza:

- **Institucionalidad**, garantizando la creación de un sistema de Estado con una visión de largo plazo.
- **Planificación sólida**, que genere objetivos de largo plazo para el Estado y articular de forma eficiente los diversos planes de desarrollo e institucionales en el Sistema Estatal de Planeación.
- **Prospectiva y estudios de futuro**, como herramienta de soporte en la creación de una visión de largo plazo, de nivel estatal y municipal.

La metodología propuesta para el desarrollo del Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco consiste en 4 etapas para su implementación:

- Definición de la aspiración y ejes de diagnóstico.
- Análisis de la situación actual (como punto de partida).
- Priorización de áreas de oportunidad.
- Presentación de líneas estratégicas e iniciativas.

En la etapa de la definición de la aspiración y ejes de diagnóstico se debe considerar aspectos fundamentales como la alineación de la misión y visión de cada

sector, además de trabajar en la definición de indicadores tendenciales para monitorear la implementación del Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco. En este sentido, los ejes de diagnóstico permitirán definir el marco conceptual robusto y riguroso para la identificación de las áreas de oportunidad.

En lo referente al diagnóstico de la situación actual, se identifican cada una de las diferentes áreas de oportunidad por eje estratégico, de tal manera que se analicen las brechas entre indicadores tendenciales y, en consecuencia, identificar oportunidades de mayor relevancia para el Estado, mismas que serán validadas por los grupos de expertos.

Asimismo, priorizar las áreas de oportunidad, etapa que considera la selección de actividades con mayor potencial para impulsar el desarrollo del Estado de Tabasco.

El proceso de planteamiento estratégico requiere de una etapa preparatoria para un adecuado inicio y desarrollo del mismo. Para tal efecto es recomendable efectuar las actividades siguientes:

Esquema 1. Proceso de planteamiento estratégico

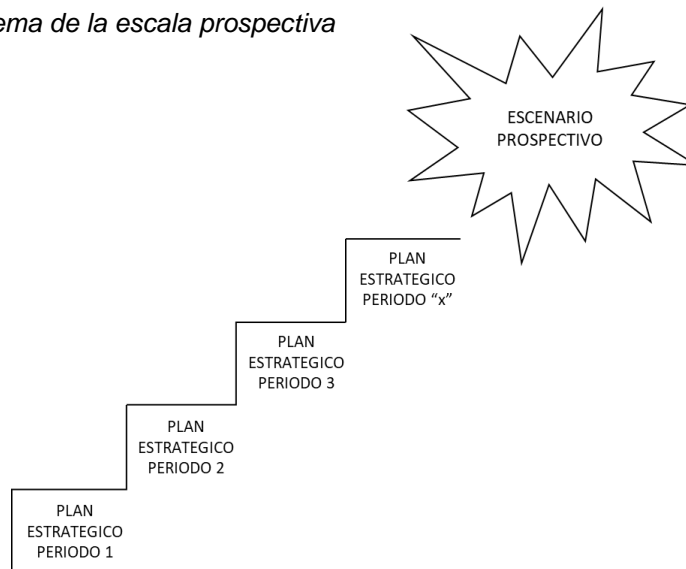


Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de prospectiva que sirven de soporte para la planificación deben estar sustentados en herramientas metodológicas sólidas en el aspecto teórico/práctico, pero que sean simples en su implementación, resultando fundamental derivado del carácter participativo de los ejercicios prospectivos, que es la base para la construcción de futuros.

Para la resolución de problemas en la toma de decisiones es necesario recordar la importancia de captar la atención de los actores involucrados, hasta el punto de que disfruten la participación para la integración del Plan Prospectivo Estratégico.

Esquema 2. Esquema de la escala prospectiva



Fuente: Elaboración propia.

Para la identificación de actores (*Esquema 4. Actores que integran el análisis prospectivo*) es recomendable que los entes encargados de la planeación prospectiva (Coordinación General de Vinculación con el COPLADET⁷³ en coordinación con la STSG⁷⁴ y el CCYTET⁷⁵), realicen un listado de todos los que son fácilmente reconocibles, y el cabildeo con los diversos actores del sector con el fin de lograr consensos en beneficio de la formulación e implementación del Plan.

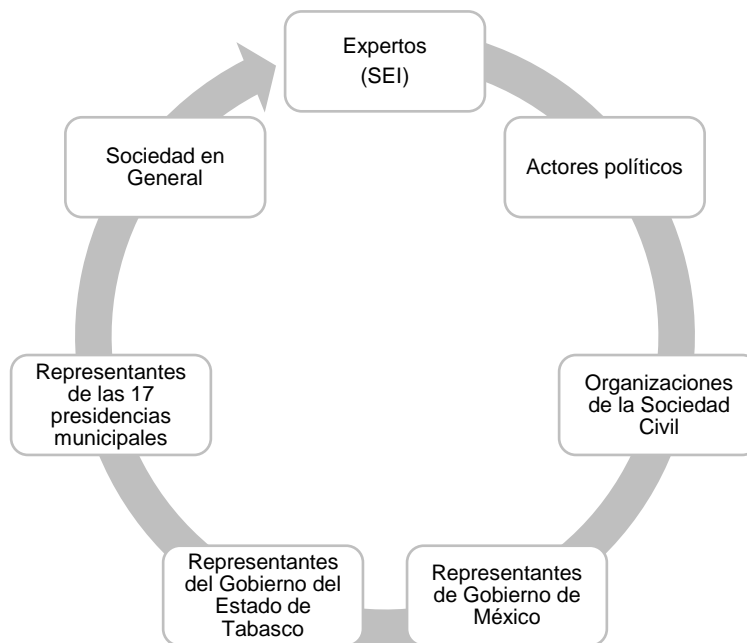
Con la integración de estos actores en la elaboración e implementación del Plan Prospectivo Estratégico “Edén 2050”, estaríamos rompiendo paradigmas en la lucha contra estructuras tradicionales y practicas convencionales en la metodología de la planeación para Tabasco.

⁷³ Coordinación General de Vinculación con el COPLADET. <https://tabasco.gob.mx/copladet> . 3 de abril de 2019.

⁷⁴ Secretaría Técnica y de Seguimiento Gubernamental. <https://tabasco.gob.mx/stsg> . 3 de abril de 2019.

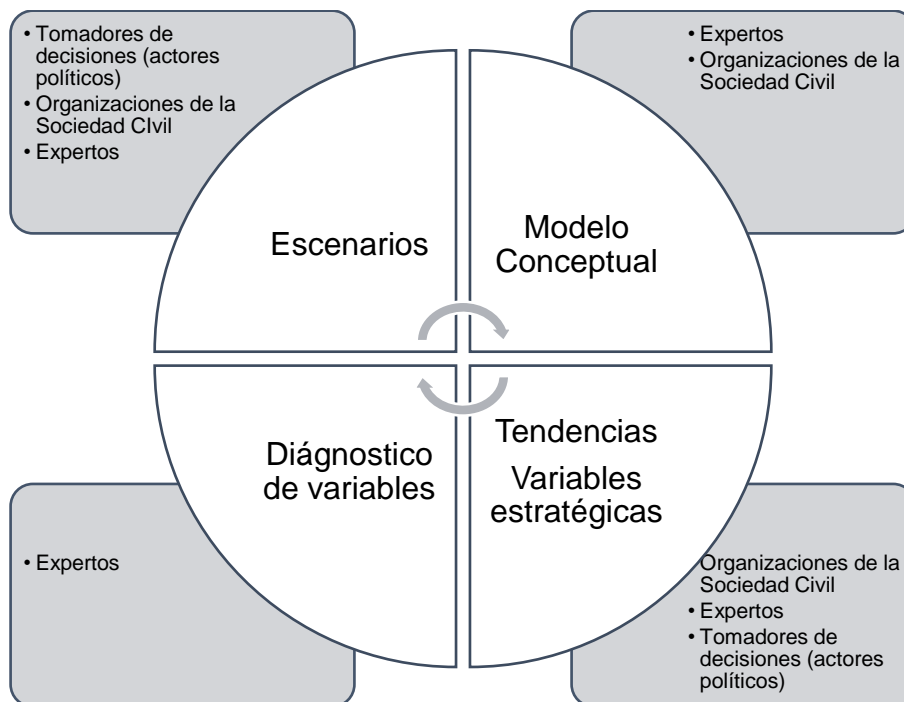
⁷⁵ Consejo de Ciencia y Tecnología de Tabasco. <https://tabasco.gob.mx/index.php/ccytet> . 3 de abril de 2019.

Esquema 3. Actores que integran el análisis prospectivo



Fuente: Elaboración propia

Esquema 4. Participación de los actores por etapas de la Fase del Análisis Prospectivo



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

La planificación estatal de largo plazo en Tabasco es una necesidad impostergable, la prospectiva es una herramienta que nos permite la realización en forma eficiente, participativa y sistémica; aplica metodologías actualizadas, empleadas por diversos países y organismos internacionales para la generación de futuros deseables posibles y la prevención de amenazas, para generar una base de estrategias en la búsqueda de un desarrollo inclusivo, ordenado, sostenible y resiliente.

Para los modelos económicos implementados en cada región de Tabasco la prospectiva estratégica ofrece procesos de planificación a largo plazo con particularidades mediante herramientas para la prevención de conflictos sociales y políticos.

Tabasco requiere una visión de largo alcance que adecúe el desarrollo humano, político, sustentable, económico, la seguridad y la justicia, mediante un gobierno eficaz y transparente; que emplee herramientas metodológicas para mejorar, eficientar y modernizar las políticas públicas y la gestión pública; para ello es importante institucionalizar una ruta para la gestión del gobierno mediante las herramientas que dota la prospectiva estratégica, que se pueda evaluar, analizar y actualizar periódicamente los avances requeridos en su planificación.

La propuesta es formular, elaborar e implementar un Plan Prospectivo Estratégico, denominado Plan Estratégico Prospectivo para el Estado de Tabasco 2020-2050 “Edén 2050”, con alcance a 30 años en primera etapa, con una visión profunda más allá de metas sexenales y coyunturas presentes, con ello, evitaríamos problemas endémicos y letales que han llevado a Tabasco a niveles altos de ingobernabilidad, déficit financiero, problemas sociales complejos y la falta de ordenamiento territorial; es un proyecto que da continuidad y aplica las mejores

prácticas internacionales para construir y proyectar una visión prospectiva enriquecida, fortalecida y eficaz para el rumbo de desarrollo, crecimiento y ordenamiento que debe tomar Tabasco frente a los retos venideros.

La elaboración de un Plan Prospectivo Estratégico para el Estado de Tabasco “Edén 2050”, requiere la dedicación de especialistas y la participación de ciudadanos interesados en el crecimiento y desarrollo del estado; por ellos es necesario reformar la (Ley de Planeación del Estado), incluyendo el ejercicio prospectivo por determinado tiempo para su actualización y para que constitucionalmente se tenga la responsabilidad de aterrizar el Plan, con programas concretos de cumplimiento del Gobierno en turno, ajustándolo a las necesidades de la realidad financiera o coyuntural del estado.

En este proceso la administración pública por medio de la Coordinación General de Vinculación con el COPLADET como propuesta de líder y responsable de esta política pública implementada, estudiará y generará ideas que promuevan y provoque en los ciudadanos, mantenerse activos en las decisiones y rumbos que tomará el estado, en temas sustanciales, actitud propositiva y colaborativa.

La (Ley de Planeación del Estado), debe instruir a la Coordinación General de Vinculación con el COPLADET a revisar y actualizar el Plan Prospectivo Estratégico cada 3 años asegurando con ello su adaptación a las tendencias mundiales y nacionales, los cambios tecnológicos, regulatorios y demográficos.

El Plan Prospectivo Estratégico es una herramienta de apoyo a la gestión y seguimiento a las aspiraciones colectivas, debe y tiene que concebirse como un documento en constante evolución; con la participación ciudadana obtendremos una visión compartida de futuro fundamental para nuestro desarrollo institucional, político y social.

Los procesos de prospectiva servirán de soporte para la planificación gubernamental, institucional y territorial; con herramientas metodológicas que sean simples en su implementación, pues son la base para la construcción de futuros como lo vemos.

Bibliografía

- Ackoff. (1978). *Planificación de la empresa del futuro*. México: Noriega Editores.
- Consideraciones Previas. (octubre de 2019). *Informes de Gobierno 2019-2024*.
Obtenido de
https://informe.tabasco.gob.mx/pdf/informe_gobierno/consideraciones_previas.pdf
- Godet, M. (2000). *Caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. París: Prospektiker.
- Godet, M. (2002). *Foresight and territorial dynamics, Foresight*.
- Ley de Planeación del Estado. (s.f.). *Gobierno del Estado de Tabasco*. Obtenido de <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/321>
- Miklos, T., & Tello, M. E. (2007). *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa Centro de estudios prospectivos Fundación Javier Barros Sierra.
- Molina Llenera, A. J. (2020). El gasto público social y los niveles de bienestar de los países de la Comunidad Andina de Naciones . *Bachelor's thesis*.
- O., P. A. (2014). La Prospectiva en la construcción local de las Políticas Públicas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 28-49.
- Paz, G. B. (2015). *Planeación Prospectiva Estratégica- Teorías, Metodología y Buenas Prácticas en América Latina*. Ciudad de México: UNAM.
- Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. (s.f.). *Gobierno del Estado de Tabasco*. Obtenido de <https://tabasco.gob.mx/plan-estatal-de-desarrollo-2019-2024>
- Proyecto Social de Gobierno 2019-2024. (s.f.). *Informes de Gobierno 2019-2024*. Obtenido de <https://informe.tabasco.gob.mx/propuestas>.

PROFESIONALIZACION COMO MEDIO PARA UN SERVICIO PUBLICO DE CALIDAD EN EL MUNICIPIO DE CENTRO

01 de enero de 2021

Por María Elena Rafael Gutiérrez.

Resumen. El presente artículo retoma, el trabajo con el que participe en el “Premio Estatal de Administración Pública de Tabasco 2021”, titulado: CAPITAL HUMANO DE BASE: UN NUEVO ENFOQUE, PROFESIONALIZACION COMO MEDIO PARA UN SERVICIO PUBLICO DE CALIDAD EN EL MUNICIPIO DE CENTRO, y hace un análisis detallado de la política pública que resulta como propuesta del estudio de este tema.

Ahora bien, derivado del análisis y observancia de las instituciones públicas, se puede establecer que cada organismo público tiene una operatividad y dinamismo propio; el cual va más allá de las atribuciones y facultades que tienen establecidas en el marco normativo que les corresponde. Parte de ello le corresponde a los Servidores Públicos, quienes resultan fundamentales en las actividades de dirección, control, operación y funcionalidad de una institución.

Palabras Clave: Instituciones públicas, Administración Municipal, trabajador, Ley de los Trabajadores

Abstract. This article returns to the work with which I participated in the "State Award for Public Administration of Tabasco 2021", entitled: BASE HUMAN CAPITAL: A NEW APPROACH, PROFESSIONALIZATION AS A MEANS FOR A QUALITY PUBLIC SERVICE IN THE MUNICIPALITY OF CENTRO, and makes a detailed analysis of the public policy that results as a proposal from the study of this topic.

Now, derived from the analysis and observation of public institutions, it can be established that each public body has its own operability and dynamism, which goes beyond the attributions and faculties that they have established in the regulatory framework that corresponds to them. Part of this corresponds to the Public Servants, who are fundamental in the activities of direction, control, operation and functionality of an institution.

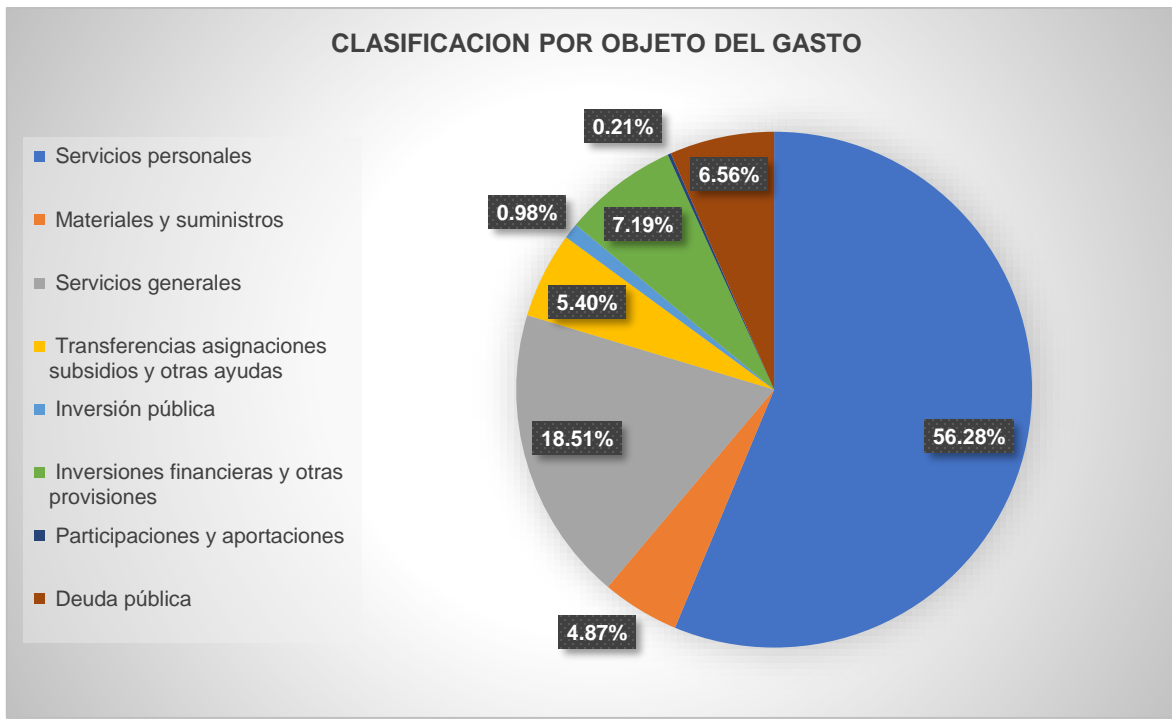
Keywords: Public institutions, Municipal Administration, worker, Workers Law

Introducción

I. ¿Por qué la importancia de profesionalizar al trabajador de Base en el H. Ayuntamiento de Centro?

Analicemos números para dimensionar la importancia de la profesionalización: el Presupuesto de Egresos 2021 del Municipio de Centro ⁽¹⁾, ascendió a un total de **\$3,176,381,677.36**, de los cuales **\$1,787,544,984.03** estaban destinados al pago de Servicios Personales, es decir el **56.28%** del presupuesto total.

CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO		
CAPITULO	%	PRESUPUESTO
Servicios personales	56.28%	1,787,544,984.03
Materiales y suministros	4.87%	154,782,835.78
Servicios generales	18.51%	587,993,490.42
Transferencias asignaciones subsidios y otras ayudas	5.40%	171,604,818.15
Inversión pública	0.98%	31,135,679.79
Inversiones financieras y otras provisiones	7.19%	228,437,733.27
Participaciones y aportaciones	0.21%	6,564,000.00
Deuda pública	6.56%	208,318,135.92
TOTAL	100.00%	3,176,381,677.36



Así mismo, se observa que se autorizaron un total **de 6,359 plazas** ⁽¹⁾, y de acuerdo con información obtenida a través del Portal de Transparencia del Municipio de Centro al corte al 30 de mayo de 2021, se contaba con un total **de 3,089 trabajadores de base**, agrupados en 99 categorías y distribuidos en las 32 unidades administrativas que marca el Reglamento de la Administración Pública Municipal, representando un **48.58% de la fuerza de trabajo** con la que se cuenta para el cumplimiento de las obligaciones del municipio respecto a la ciudadanía.

De lo anterior podemos concluir la importancia de enfocarse en la observación de la composición actual de trabajadores de condición laboral de base y/o sindicalizados de la Administración Pública Municipal de Centro, y en propuestas que promuevan la eficiencia y eficacia del capital humano disponible.

Por ello, este artículo retoma el espíritu propositivo del trabajo original, lo anterior en aras de contribuir con ideas que coadyuven en el desarrollo y

mejoramiento de los servicios públicos, con la calidad que el municipio de Centro demanda y merece.

Surgen pues, las siguientes interrogantes: ¿Qué tanto conocemos a nuestro capital humano? ¿estamos aprovechando nuestra fuerza de trabajo? ¿existen los medios para promover la capacitación y desarrollo del personal? ¿contamos con lineamientos claros y transparentes en política escalafonaria?

Es también de tomar en cuenta, que la nueva gestión pública busca la satisfacción de las demandas de la sociedad, a través de la cultura de cooperación y desarrollo de capacidades específicas orientadas a la gestión para resultados, dentro de una lógica de austeridad. Para lograrlo, además del combate a la corrupción, es indispensable que se administren los recursos públicos de forma eficaz y eficiente. Resultando necesario actuar dentro de un paradigma que tenga como objetivo contar con una administración que evite el despilfarro y que a su vez satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible; por ello desaprovechar el capital humano disponible resulta contrario a esta nueva forma gestión pública.

Es por ello, que esta propuesta de Política Pública busca que se promueva la profesionalización a través de:

- ✓ la tecnificación de procesos
- ✓ la especialización de personal en oficios, técnicas y procedimientos
- ✓ el reconocimiento a la experiencia

De las labores que realiza un trabajador de base, lo cual abonara a:

- ✓ la mejora en la prestación de servicios públicos
- ✓ la continuidad
- ✓ el aprovechamiento del presupuesto destinado al pago de sueldos y salarios

- ✓ el nacimiento de una nueva cultura de pertenencia y responsabilidad social
- ✓ el respeto y el conocimiento a los Códigos de Ética y Conducta por parte de los trabajadores
- ✓ la superación personal y profesional de los trabajadores

Dentro de los principales problemas a los que se enfrenta la implementación de este proceso, se encuentran:

- ✓ Los cambios de administración y política de personal.
- ✓ La predisposición para considerar o generalizar al trabajador de base como poco productivo.
- ✓ Tendencia a minimizar la labor que se realiza.

Si bien la propia ley establece que debe existir continuidad en los servicios públicos y estos no se detienen, si cambia la perspectiva en la que los encargados de los niveles medios y altos visualizan a estos trabajadores y el trato que les dan.

Marginar empleados por filiaciones ideológicas, políticas, orientación sexual, genero, cultura, edad, religión, estrato económico, condición laboral, entre muchos otros factores cualitativos, abona a la exclusión y al desaprovechamiento de los recursos destinados al pago de salarios.

Si bien un trabajador de base es poseedor de derechos, cierto es, que también lo es de obligaciones; y más allá de las establecidas en la ley, tiene una obligación moral y un compromiso con la sociedad a la que sirve y con la institución a la que representa, lo cual lo hace participe en los procesos que buscan de mejorar la calidad del servicio.

II. Desarrollo

A. ¿Quién es un trabajador de base?

A efectos de definir a un trabajador de base, La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco señala:

Artículo 2.- Trabajador es toda persona física que presta un servicio personal subordinado, física e intelectual, a una entidad pública.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, los trabajadores se clasifican en:

- I. De base
- II. De obra determinada y tiempo determinado
- III. De confianza

Artículo 4.- Son trabajadores de base, los que prestan servicio permanente a cualquier entidad pública, consignado especialmente en el presupuesto de egresos.

Estos deben de ser de nacionalidad mexicana, solo podrán administrarse temporalmente extranjeros, cuando no exista disponibilidad de nacionales; debiéndose comprometerse a capacitar en la especialidad de que se trate a quienes laboren con ellos.

Resulta importante definir y establecer el marco normativo y conceptual en el que se desarrollan las actividades de un trabajador de base:

Además de las Condiciones Generales de Trabajo, para el estudio de este tema, la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco señala el marco jurídico que corresponde:

Artículo 8.- En lo previsto por esta Ley, se aplicarán supletoriamente, y en su orden:

- I. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco;
- II. La Ley Federal del Trabajo;
- III. La Jurisprudencia;
- IV. Los Principios Generales de Derecho los de la Justicia Social que derivan del Artículo 123 de la Constitución General de la Republica;
- V. La Costumbre: y
- VI. La Equidad

B. ¿Qué se requiere?

- ✓ Servidores Públicos de base comprometidos con su labor, conocedores de sus derechos y obligaciones, además de un profundo sentimiento de responsabilidad social.
- ✓ Autoridades que establezcan directrices y políticas públicas que encaminen al trabajador a brindar su mayor esfuerzo y exigirles resultados, que propicien el desarrollo de habilidades y conocimientos a través de capacitaciones, movimientos escalafonarios, reconocimiento a la experiencia y a los resultados; siempre dentro del marco del respeto a sus derechos.
- ✓ Dirigencias Sindicales que sean exigentes del cumplimiento de derechos y obligaciones; participes en la creación de catálogos de puestos, mesas escalafonarias transparentes y justas, planes de capacitación, y toda la normatividad necesaria que coadyuve en la formación de un servicio público profesional y de calidad.

Es momento de exigir y dar oportunidad a quienes forman parte del servicio público, por encima del amiguismo, influyentísimo o la exclusión por ser llamados “de base “y/o pertenecer a un gremio sindical.

Un trabajador de base que cumpla con sus obligaciones y que se dirija con honradez y respeto, es sujeto de derechos, además de que cada una de sus prestaciones se encuentran incluidas y garantizadas en el Presupuestos de Egresos de la entidad pública a la que pertenece.

Por ello, no aprovechar el conocimiento, las ganas, la actitud o la experiencia, es ir contra los principios de eficiencia y eficacia de los recursos públicos, y no aprovechar la Fuerza de Trabajo con la que se cuenta.

C. ¿Qué debemos entender por Profesionalización?

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal define a la profesionalización como la preparación antes y durante el desempeño del servidor público para que cuente con las herramientas necesarias que le permitan actuar con el mayor nivel eficiencia, eficacia y efectividad.

Así mismo señala:

En ese sentido es una realidad que en el orden municipal se presentan insuficiencias que debilitan la profesionalización del servicio público, a causa, entre otros aspectos, de la elevada rotación del personal, los bajos niveles educativos de algunas de las personas que ocupan puestos de gobierno, así como la escasa o nula experiencia previa en las funciones propias que desempeñan los miembros de los ayuntamientos y de las administraciones públicas municipales.

“Para tener una idea clara de lo anterior, en la información proporcionada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la

Ciudad de México del INEGI, publicado en febrero de este año, se reportó que, a nivel nacional, las administraciones públicas municipales cuentan con **1 millón 021 mil 962** servidores públicos adscritos, de los cuales, el 46% del total de personal se encuentra bajo el régimen de confianza y el 35% son de base o sindicalizados. De ellos, 45 mil 778 son titulares de las diversas áreas municipales”.

Es decir, que los trabajadores de Base son una parte vital dentro de la estructura de la Administración Pública Municipal, y promover su profesionalización y desarrollo, abona a elevar la calidad en el servicio.

Ahora bien, no debemos confundir la profesionalización con los profesionistas, qué si bien forman parte de la base trabajadora, esta propuesta no es exclusiva de ellos, sino de todo trabajador que realice un trabajo profesional.

A efectos de poner en contexto cuando se habla de tecnificar, especializar y de experiencia, a continuación, se muestra cómo define la RAE estos términos:

- ✓ **Tecnificar:** Introducir procedimientos técnicos modernos en las ramas de producción que no los empleaban.
- ✓ **Especializar:** Cultivar con especialidad una rama determinada de una ciencia o de un arte.
- ✓ **Experiencia:** Práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad para hacer algo. Conocimiento de la vida.

Estos, pueden ser aplicados en diversos servicios que se brindan en un municipio, desde técnicas de barrido, jardinería, archivo, administración, todo un abanico de posibilidades dentro de los procesos establecidos en los manuales de organización del propio municipio.

De todo lo anterior, nacen las siguientes propuestas:

- I. Elaboración de catálogo de puestos
- II. Reubicación voluntaria de empleados de acuerdo a su perfil

- III. Planes de capacitación generales y planes específicos por área de servicio
- IV. Concursos escalafonarios abiertos

III. Propuesta

A. Elaboración de un catálogo de puestos

De acuerdo con información obtenida a través del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Centro al 31 de mayo del presente año, este organismo público cuenta con un total de 3,089 trabajadores de Base, agrupados en 99 categorías que a continuación se mencionan:

TRABAJADORES DE BASE POR CATEGORÍAS		
1.- ALBAÑIL	34.- ELECTRICISTA (SAS)	67.- PARQUERO "A"
2.- ALBAÑIL (SAS)	35.- ENC. DE BRIGADA (SAS)	68.- PEON
3.- ALBAÑIL OFICIAL (SAS)	36.- ENCARGADO DE BRIGADA	69.- PEON "A"
4.- AUX. GENERAL "A" (SAS)	37.- ESTALADERO (SAS)	70.- PEON "B"
5.- AUX. GENERAL (SAS)	38.- HOJALATERO	71.- PEON "C"
6.- AUX. UNIV. DE OFICINA. (SAS)	39.- INSTRUCTOR DEPORTIVO	72.- PEON (SAS)
7.- AUXILIAR "A"	40.- INTENDENTE "A"	73.- PINTOR
8.- AUXILIAR "B"	41.- INTENDENTE "B"	74.- PLOMERO "A"
9.- AUXILIAR "C"	42.- INTENDENTE (SAS)	75.- PLOMERO "B"
10.- AUXILIAR GENERAL	43.- INVENTARISTA (SAS)	76.- PROFESIONISTA
11.- AUXILIAR GENERAL "A"	44.- JARDINERO	77.- PROFESIONISTA "A"
12.- AYTE. GENERAL (SAS)	45.- JEFE DE SECCION (SAS)	78.- PROFESIONISTA (SAS)
13.- AYUD. DE INGENIERO (SAS)	46.- LECTORISTA (SAS)	79.- PROMOTOR
14.- BACHEADOR	47.- MECANICO "A"	80.- PROMOTOR (SAS)
15.- BARRENDERO	48.- MECANICO GRAL.(SAS)	81.- RECOLECTOR
16.- BIBLIOTECARIO(A)	49.- MOTORISTA	82.- SECRETARIA EJECUTIVA
17.- BODEGUERO	50.- NOTIFICADOR (SAS)	83.- SECRETARIA EJECUTIVA "A"
18.- CABO "B"	51.- OFICIAL "A"	84.- SECRETARIA(O)
19.- CABO "B1"	52.- OFICIAL "B"	85.- SECRETARIA(O) "A"
20.- CABO "B2"	53.- OFICIAL ALBAÑIL (SAS)	86.- SOLDADOR
21.- CABO SOLDADOR	54.- OFICIAL PLOMERO	87.- SRIA. EJECUTIVA (SAS)
22.- CADENERO (SAS)	55.- OFICIAL PLOMERO (SAS)	88.- SUPERVISOR "A"
23.- CARPINTERO "A"	56.- OPERADOR	89.- SUPERVISOR "A"
24.- CARPINTERO "B"	57.- OPERADOR "A"	90.- TEC. OPERATIVO (SAS)
25.- CHECADOR	58.- OPERADOR "A" (SAS)	91.- TECNICO "A"
26.- CHOFER "A"	59.- OPERADOR "B"	92.- TECNICO "B"
27.- CHOFER (SAS)	60.- OPERADOR "B" (SAS)	93.- TECNICO GENERAL "A" (SAS)
28.- CHOFER RECOLECTOR	61.- OPERADOR "B1" (SAS)	94.- TECNICO GENERAL (SAS)
29.- COBRADOR	62.- OPERADOR DE MAQUINA	95.- TOPOGRAFO
30.- DIBUJANTE	63.- OPERADOR DE MOTOSIERRA	96.- TRABAJADORA SOCIAL "B"
31.- DIBUJANTE (SAS)	64.- OPERADOR GENERAL	97.- VELADOR
32.- ELECTRICISTA "A"	65.- OPERADOR GENERAL (SAS)	98.- VIGILANTE
33.- ELECTRICISTA "B"	66.- PARQUERO	99.- VULCANIZADOR

De acuerdo con la solicitud de información Número de Folio: 00704221, el Catálogo de Puestos se encuentra todavía en proceso de elaboración y no menciona porcentaje de avances o fechas probables para su publicación.



Villahermosa, Tabasco a 15 de junio de 2021

LIC. HÉCTOR MANUEL HIDALGO TORRES
COORDINADOR DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
DEL H. AYUNTAMIENTO DE CENTRO
PRESENTE

En contestación a su oficio número COTAIP/1256/2021, de fecha 10 de junio de 2021, mediante el cual solicita la atención a la solicitud con folio PNT 00704221, la cual copiada a la letra se lee: "...*Solicito catálogo de puestos de trabajadores de condición laboral de base ; y Sueldo tabular de trabajadores de condición laboral de base de acuerdo a su categoría ...*" (Sic); en este sentido, y de acuerdo al informe rendido por la Subdirección de Recursos Humanos, se le informa que en cuanto hace al catálogo de puestos de los trabajadores de base, no es posible remitir tal información en virtud que el mismo se encuentra en proceso de elaboración.

La falta de este documento repercute directamente en la correcta aplicación de movimientos escalafonarios, ya que este debiera ser base para este proceso.

En primera instancia se propone que, con la intervención activa y participativa del Sindicato, el área correspondiente de la Administración de Recursos Humanos Municipal, un encargado de cada unidad administrativa y trabajadores de cada categoría, se elabore dicho documento, en el cual se procure que la descripción de las actividades sea apegada a la realidad.

A modo de ejemplo, se muestra la respuesta de la siguiente solicitud de información:

A. SUSTENTABILIDAD

“...¿Cuáles son las funciones de un trabajador con categoría de Jardinero de condición laboral de base? Del total de trabajadores con categoría de jardineros cuantos hay por edad. ¿Cómo desea recibir la información? Electrónico a través del sistema de solicitudes de acceso la información de la PNT”. (sic).-----

Derivado de lo anterior, se le informa que las funciones de un trabajador de categoría jardinero con condición laboral de base son: poda, chapeo, deshierbe, riego, siembra limpieza, barrido y recolección de basura de las áreas verdes en el parque, además de otras actividades diversas dependiendo de las necesidades del mismo; en cuanto al total de trabajadores con dicha categoría y cuantos hay por edades, es a la Dirección de Administración quien le compete brindar dicha información solicitada.

Esperando que la respuesta sea de utilidad para el solicitante, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.



ATENTAMENTE

C. SALVADOR MANRIQUE PRIEGO
COORDINADOR



*“Derivado de lo anterior, se le informa que las **funciones de un trabajador de categoría jardinero con condición laboral de base son: poda, chapeo, deshierbe, riego, siembra, limpieza, barrido y recolector de basura de las áreas verdes en el parque, además de otras actividades diversas dependiendo de las necesidades del mismo**”*

B. Reubicación voluntaria de empleados de acuerdo con su perfil

El Reglamento de la Administración Pública Municipal de Centro, cuenta con 32 unidades administrativas:

1.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA:

1. PRESIDENCIA.

- a) Secretaría Particular.
- b) Secretaría Técnica.
- e) Coordinación de Asesores.
- d) Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas.
- e) Coordinación de Modernización e Innovación.
- f) Coordinación de Desarrollo Político.
- g) Coordinación de Salud.
- h) Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- i) Autoridad Municipal de Mejora Regulatoria.

2. DEPENDENCIAS

- I. Secretaría del Ayuntamiento.
- II. Dirección de Finanzas.
- II. Dirección de Programación.
- IV. Contraloría Municipal.
- V. Dirección de Desarrollo.
- VI. Dirección de Fomento Económico y Turismo.
- VII. Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales.
- VIII. Dirección de Educación, Cultura y Recreación.
- IX. Dirección de Administración.
- X. Dirección de Asuntos Jurídicos.
- XI. Dirección de Atención Ciudadana.
- XII. Dirección de Atención a las Mujeres.

XIII. Dirección de Asuntos Indígenas.

XIV. Dirección de Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable.

XV. Coordinación de Protección Civil

II.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA:

1. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.
2. Coordinación de Limpia y Recolección de Residuos Sólidos.
3. Sistema de Agua y Saneamiento (SAS).
4. Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano (IMPLAN).
5. Instituto Municipal del Deporte de Centro (INMUDEC).
6. Coordinación de Promoción y Desarrollo Turístico Municipal.
7. Instituto Municipal de Integración de Tecnologías, Energía y Agua.
8. Coordinación de Movilidad Sustentable y Espacio Público.

El mismo reglamento Señala:

Artículo 9.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, cada Dependencia u Órgano, podrá contar con subdirecciones, coordinaciones, subcoordinaciones, jefaturas de departamento y demás auxiliares, de acuerdo con la demanda de trabajo y las previsiones presupuestales con que se cuente, previo acuerdo de la Presidencia Municipal.

A modo de resumen y generalizando, cada una de estas Dependencias u Órganos, debe contar por lo menos con estas unidades para su funcionamiento:

- Unidad de Enlace Administrativo
- Unidad de Transparencia
- Unidad de Archivo
- Unidad de Mejora Regulatoria

- Unidad Jurídica
- Unidades de Operación de Servicios Públicos

Estás son mayoritariamente encargadas a Personal de Confianza con categorías de jefe de Departamento en adelante, ya que son ellos quienes tienen las directrices y políticas de una administración.

La propuesta radica en ubicar al personal de base, de acuerdo con su perfil, área de conocimiento y/o experiencia, por ejemplo:

- ✓ Trabajadores con perfil de carreras de económico – administrativo se ubiquen en las unidades de Enlace Administrativo, y se les capacite anualmente en elaboración de Requisiciones, Ordenes de Pago, Manejo de Incidencias, Controles de Inventarios, incluso haciéndolos tomar el Diplomado de PBR que cada año imparte la SHCP; aclarando que, se realizaran tareas operativas, las decisiones o controversias las determinara siempre la autoridad municipal que para ese efecto designe la Presidencia Municipal en la Dirección, Subdirección o Jefatura de Departamento que corresponda; En el caso de los perfiles de egresados de Derecho pueden ser ubicados en las unidades jurídicas y de transparencia.
- ✓ Trabajadores con experiencia en el manejo de archivos, se les ubique en las unidades correspondientes, y adicionalmente capacitarlos con las actualizaciones y el manejo de tecnologías de la información correspondientes.
- ✓ Trabajadores que tengan algún oficio y que no lo estén ejerciendo dentro de la administración pública (por ejemplo: electricistas, fontaneros, plomeros, carpinteros, técnicos en refrigeración, herreros) y que quieran aportar con su servicio a la mejora de la institución, sean considerados a reubicación voluntaria a un área en el que puedan aportarlo.

Este tipo de movimientos puede iniciar a través de Convocatorias Públicas por parte de la autoridad municipal en conjunto con el Sindicato, se invitará a los trabajadores a inscribirse para ser ubicados en áreas de acuerdo con su perfil,

motivando en ellos de un sentimiento de superación y aprendizaje, el cual se reforzará con Planes de Capacitación y Concursos Escalafonarios que premien los resultados y el compromiso de la institución.

C. Planes de capacitación generales y planes específicos por área de servicio

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, existe un decremento en el número de municipios que contaron con una institución encargada de coordinar los esfuerzos de profesionalización de los servidores públicos con respecto a 2014, fue de 1.1%.

Debemos pues, pasar a formar parte activa, responsable y duradera de aquellas demarcaciones que establecen verdaderos programas de capacitación y desarrollo institucional.

Un plan de Capacitación Anual debe ser elaborado por parte de la Administración Pública Municipal y del Sindicato, en la que se incluyan los temas de las unidades generales existentes:

Enlace Administrativo, Transparencia, Archivo, Mejora Regulatoria, Unidad Jurídica, Operación de Servicios Públicos, además de los básicos en los que se incluyan: Ortografía y Redacción, Marco Normativo de la Administración Pública Municipal, Derechos y Obligaciones Laborales, Código de Ética y de Conducta y aquellas que los encargados de la Administración de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional determinen necesarios.

Una propuesta para que estos no generen costos adicionales, es usar la Fuerza de Trabajo con la que actualmente se cuenta, para muestra, lo siguiente:

De acuerdo con la solicitud de información número 00694521, y citando de manera textual, el Ayuntamiento de Centro cuenta con un total de 192 trabajadores con categoría de Profesionista, entre los que se encuentran los siguientes Perfiles:

PERFILES PROFESIONALES DE TRABAJADORES CON CATEGORÍA DE PROFESIONISTA	
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN	LICENCIATURA EN HISTORIA
LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA	LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL
INGENIERÍA AMBIENTAL	TÉCNICO EN TURISMO
MECÁNICO ELECTRICISTA	LICENCIATURA EN NUTRICIÓN
LICENCIATURA EN PSICOLOGÍA	LICENCIATURA EN PSICOLOGÍA EDUCATIVA
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN	LICENCIATURA EN SISTEMAS COMPUTACIONALES ADMINISTRATIVAS
INGENIERÍA INDUSTRIAL	INGENIERÍA BIOQUÍMICA
LICENCIATURA EN EDUCACIÓN PREESCOLAR	LICENCIATURA EN PSICOLOGÍA
INGENIERÍA EN GESTIÓN DE PROYECTOS	TÉCNICO EN ANÁLISIS INDUSTRIAL
LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA	LICENCIATURA EN DISEÑO GRÁFICO
LICENCIATURA EN RELACIONES PÚBLICAS	TÉCNICO SUPERIOR EN TELEMÁTICA
LICENCIATURA EN PEDAGOGÍA	MÉDICO CIRUJANO
INGENIERÍA EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	MÉDICO CIRUJANO Y PARTERO
INGENIERÍA EN GEOLOGÍA	LICENCIATURA EN DIRECCIÓN DE NEGOCIOS
LICENCIATURA EN IDIOMAS	TÉCNICO EN ASISTENTE EJECUTIVO
LICENCIATURA EN EDUCACIÓN PRIMARIA	CONTADOR PRIVADO

Haciendo un paréntesis, considero importante mencionar que si bien los encargados de preparar esta información nos muestran un total de 37 carreras, sería importante elaborar un estudio más profundo, ya que en este listado no se encuentran carreras como Contaduría Pública, Derecho, Relaciones Comerciales, Médico Veterinario, que sí existen dentro de la Categoría pero no son mencionados en el listado anterior; claro ejemplo es, que quien realiza esta propuesta de Política Pública, es Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas, con categoría de Profesionista, y esta carrera no se encuentra dentro del reporte emitido por este organismo público; además de que muchos profesionales cuentan con grado de Maestría e incluso Doctorados.

Retomando la propuesta, trabajadores con experiencia en áreas Operativas, y continuando con el ejemplo de los compañeros con categoría: Jardinero; pueden capacitar a las nuevas generaciones en técnicas de poda, chapeo, deshierbe, riego, siembra, limpieza, barrido y recolección de basura de las áreas verdes, además de otras actividades diversas, que faciliten y eficiente la actividad.

Debo mencionar que escogí esta categoría, ya que un estimado amigo y conocedor del tema, durante una plática me comento: ***el municipio de Centro tiene los mejores Jardineros de todo el estado de Tabasco;*** con lo cual concuerdo, ya que cuando existen las herramientas, la disposición y una buena organización, nuestros jardineros mantienen las áreas verdes y parques en un estado de majestuosidad.

Todos estos profesionales con su experiencia y preparación pueden participar en Capacitaciones dentro de su área de conocimiento, a quienes se les puede incentivar con Notas Buenas, Reconocimientos y si el presupuesto lo permite de manera económica.

D. Concursos escalafonarios abiertos y transparentes

Para que esta propuesta pueda surtir efectos, es necesario contar con:

- Catálogo de Puestos.
- Publicación de los Lineamiento de Escalafón para el Municipio de Centro.
- Mesas Escalafonarias Abiertas y Transparentes en el que se respeten los lineamientos establecidos y se cumplan con los requisitos para acceder a las plazas.

Además de:

- Encargados de Recursos Humanos conocedores de todos estos procesos, de las Leyes Reglamentarias en materia laboral, y verdaderas áreas de Desarrollo y Capacitación Institucional.

- Autoridades Sindicales que premien el reconocimiento a la experiencia, al profesionalismo y no se dejen llevar por amiguismos al proponer recategorizaciones; que además inviten al trabajador a unirse a estos procesos de cambio en busca del desarrollo institucional y la mejora de servicios, premiando siempre la defensa del trabajador.
- Trabajadores comprometidos con la institución, y con su desarrollo personal y profesional.

Hay que recordar que una Recategorización es también reconocer la labor de los compañeros que día a día se esfuerzan por una calle limpia, un servicio de agua potable de calidad, una atención cálida y eficiente, un área pública en buen estado, procesos administrativos aplicados correctamente, entre muchos otros servicios en los cuales podemos encontrar a un trabajador de base.

E. ¿Cómo debería iniciar este proceso?

Se responde a esta interrogante con palabras de nuestro Ciudadano presidente de la República, Lic. Andrés Manuel López Obrador: "Decía Juárez que nada por la fuerza, todo por la razón y el derecho, y eso es lo que tenemos que hacer siempre: apegarnos a la legalidad, que nada se haga por la fuerza, todo por la razón y el derecho".

Conclusiones

El éxito, no está siempre garantizado, pero de lo cual no debería haber duda es del hecho de que una sociedad pasiva, donde la ignorancia y el despotismo, ya sea de forma absoluta o ilustrada, constituya la norma y no la excepción, es una sociedad condenada al fracaso.

Si hay algún resorte, un atisbo de progresar en el sentido de avanzar hacia una sociedad incluyente, cohesionada, en la que rija la buena vida y vele por que

el eslabón más débil sea capaz de soportar la máxima tensión exigible a la cadena de la que forma parte, será basándose en el conocimiento, en un gobierno por discusión, en una democracia deliberativa con participación activa e informada de sectores amplios de la población, en la honestidad, la ética y la decencia, en el respeto a la pluralidad existente, en la equidad como principio rector, en la libertad como medio y en la inclusión como fin.

Víctor Hugo

Retomando las palabras del escritor, crítico, pintor y académico francés, provoca coincidencia con esta propuesta de política pública que:

Durante la mayor parte de la historia moderna de nuestro país el despotismo ha permeado en los tres niveles de gobierno y en las instituciones de los tres poderes.

Actualmente con el cambio de paradigma y el proceso de transformación, el combate a esta añeja practica muestra algunos avances, aunque se divisa todavía un largo camino hacia una sociedad más justa y ética con servidores públicos a la altura.

Recordemos que existe un llamado a la ética, a la honradez, a la transparencia, en el cual todos y todas debemos participar en aras del desarrollo económico y social de México, Tabasco y sobre todo del municipio de Centro, el cual está llamado a ser nuevamente la capital energética del país, además de la entrada al sureste mexicano.

Es por ello por lo que un servicio público con base en conocimiento, participación activa e informada, decente, plural y sobre todo inclusivo, es más que un deseo, debe ser una meta y un objetivo prioritario, no solo de las autoridades, sino también de aquellos que formamos parte de la base trabajadora.

Es momento de contribuir en los intereses colectivos y de pensar:

Trabajador: mis derechos laborales, prestaciones económicas y sociales están siendo respetadas, la autoridad municipal vela por que cada periodo de pago este recibiendo el sueldo producto de mi trabajo, ¿Qué puedo ofrecerle a mi institución para mejorar? ¿Cómo puedo coadyuvar en una atención eficiente a las necesidades ciudadanas?

Autoridad: Si el trabajador está comprometido con la institución, ¿Cómo puedo incentivarlo a superarse y prepararse? ¿Cómo puedo crear un servicio público más profesional?

Sindicato: Debo trabajar activamente en la defensa de los derechos de los trabajadores y al mismo tiempo hacerlos partícipes de un servicio público de calidad.

La mayor parte de las personas que ingresan al servicio público llegan con una ideología política y son, por tanto, de corazón un político, y como político traen impregnada una idea de bienestar social, es hora de rescatar esa esencia en beneficio de la sociedad.

Por ello, me quedo con lo que alguna vez dijo el respetado e ilustre político y ex Gobernador del Estado de Tabasco, Enrique González Pedrero:

“Un político es y debe ser un servidor público, alguien dispuesto a entregar su vida a la realización de esa tarea social, difícil y compleja, pero a la vez, hermosa y trascendente que nos compromete a todos”

Referencias

Comisión Edilicia De Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, y De Hacienda.

(11 de diciembre de 2021). *Proyecto de presupuesto de egresos municipal*

2021. Recuperado de

https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/files/2021/Informacion_Interes/Programaci%C3%B3n/1er_Trimestre/PROYECTO%20DE%20PRESUPUESTO%20DE%20EGRESOS%20MUNICIPAL%202021.pdf

Coordinación de Transparencia y acceso a la Información Pública.

(2021). *Acuerdo COTAI P/0381 -00694321*. Recuperado de

<https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/concluido/2021/acuerdo0381-21-21-R.pdf>

Coordinación de Transparencia y acceso a la Información Pública.

(2021). *Acuerdo COTAIP/0398-00709121*. Recuperado de

<https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/concluido/2021/acuerdo0398-21-21-R.pdf>

Coordinación de Transparencia y acceso a la Información Pública.

(2021). *Acuerdo COTAIP/0401 -00694721*. Recuperado de

<https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/concluido/2021/acuerdo0401-21-21-R.pdf>

Coordinación de Transparencia y acceso a la Información Pública.

(2021). *Acuerdo de Disponibilidad COTAIP/0380-00704121*. Recuperado de

<https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/concluido/2021/ac.disponibilidad0380-21-21-R.pdf>

Coordinación de Transparencia y acceso a la Información Pública.

(2021). *Acuerdo de Disponibilidad COTAIP/0396-00694521*. Recuperado de

<https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/concluido/2021/ac.disponibilidad0396-21-21-R.pdf>

Diario Oficial de la Federación de México (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Ciudad de México, México: Presidencia de la República. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (12 de junio de 2020). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2019/doc/cngmd_2019_resultados.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (02 de abril de 2020). La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal. Recuperado de El portal único del gobierno de México website: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal>

Ley N° 26. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tabasco, México, 10 de junio de 1976 (Ley de Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco)

Ortiz Pech, R., & Rivera De La Rosa, A. (2015). *Políticas Públicas Para La Inclusión Social*. México: Universidad Autónoma De Yucatán.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado. (9 de enero de 2019). *Reglamento de la Administración Pública Municipal*. Recuperado de <https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/reglamento/reglamento%20de%20la%20administracion%20publica%20del%20municipio%20de%20centro%202019.pdf>

Plataforma Nacional de Transparencia de Tabasco. (2021a). *Acuse de Recibo de la solicitud de información presentada ante la Unidad de Transparencia a la Información con Número de Folio: 00694621*. Recuperado de

<https://transparencia.villahermosa.gob.mx/doctos/proceso/2021/F00694621-S.pdf>

Plataforma Nacional de Transparencia de Tabasco. (2021b). *Acuse de Recibo de la solicitud de información presentada ante la Unidad de Transparencia a la Información con Número de Folio: 00694821*. Recuperado de <https://transparencia.villahermosa.gob.mx/?id=4>

Plataforma Nacional Transparencia proactiva. (2019). *Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021*. Recuperado de https://villahermosa.gob.mx/doctos/2019/agosto/PMD_2019.pdf

Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. (12 de enero del 2017). *Condiciones Generales de Trabajo*. Recuperado de http://transparencia.balancan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/04/1_CONDICIONES_GENERALES_DE_TRABAJO.pdf

ESTRATEGIA ECONÓMICA, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS EN EL ESTUDIO DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA EN EL ESTADO DE TABASCO

28 de julio de 2021

Por Erika Jazmín Amiyali Guevara Corona. (+)
Jessica Guadalupe de la Cruz Ramos.

Resumen: El programa sembrando vida, **PSV** por sus siglas, es un programa que ejerce el gobierno federal, a favor de las personas del campo que, por circunstancia diferentes, han sido marginadas por los incipientes programas del pasado. Como tal este programa tiene como objetivo desarrollar estrategias de apoyo que permitan llevar a cabo un mejor seguimiento en la administración de recursos a través de convenios para el acercamiento entre el productor y los comercializadores para fortalecer las economías locales de las familias de los involucrados.

Por esto mismo esta clase de programas incentivan, lo primordial del campo, que es fortalecer a los agricultores, para que no se vean forzadas en dejar sus tierras, y parcelas, para elevar la autosuficiencia agraria nacional, al igual que subsanar áreas, donde la tala ilegal se ha hecho presentes, siendo pues un plan de recuperación a largo plazo, siendo pues el estado de Tabasco, una tierra donde se pueden sacar datos útiles, seguros y duros, para aplicación para dicho programa, por las característica de suelo fértil que presenta, es por eso que este artículo, hablara sobre las condiciones y aplicaciones que se ha logrado sobreponer.

Palabras clave: Programa Sembrando Vida, Tabasco, Campo, Autosuficiencia agraria nacional.

Abstract: The sowing life program, PSV for its acronym, is a program carried out by the federal government, in favor of rural people who, due to different circumstances, have been marginalized by the incipient programs of the past. As such, this program aims to develop support strategies that allow better monitoring of resource

management through agreements for the rapprochement between the producer and the marketers to strengthen the local economies of the families of those involved. For this very reason, this type of program encourages, what is essential in the countryside, which is to strengthen farmers, so that they are not forced to leave their lands and parcels, to increase national agrarian self-sufficiency, as well as correct areas where the illegal logging has been present, thus being a long-term recovery plan, thus being the state of Tabasco, a land where useful, safe and hard data can be obtained, for application to said program, due to the characteristics of the fertile soil that presents, that is why this article will talk about the conditions and applications that have been overcome.

Keywords: Sembrando Vida Program, Tabasco, Countryside, National agrarian self-sufficiency.

Introducción

El PSV está diseñado para atender a la población rural que se encuentra en las regiones de más alta biodiversidad del país, que vive en localidades marginadas y que obtiene ingresos inferiores a la línea del bienestar rural.

Por su parte, las reglas de operación del programa (DOF, 2020) integran el índice de rezago social como una característica territorial para concentrar el esfuerzo. Dada la gran inversión de tiempo y recursos de este y otros programas públicos, el monitoreo y evaluación de su desempeño es sumamente importante para determinar el impacto social que generan y para brindar retroalimentación oportuna en favor de maximizar los efectos positivos y eliminar los negativos.

El trabajo llevado a cabo busca determinar si los esfuerzos del PSV se han logrado concentrar o focalizar en las zonas del país (Estado de Tabasco), que ostentan las características socioambientales señaladas por el mismo programa, así como identificar los espacios más adecuados para optimizar el programa y su impacto social en el futuro.

Este trabajo se nutrió con base, a la aplicación de los primeros resultados basados en la experiencia del personal que llevo la dirección de la primeras aplicaciones, como todo programa federal, los alcances cuando se inicia un programa, suelen tener circunstancia adversas, muchas de las cuales no son previstas, se pueden considerar trabas o atrasos, los cuales son en corto plazo, se pueden considerar áreas a mejorar para implementación del mismo, esto se puede traducir como beneficios de captación para los futuro sujetos de derecho.

De igual manera, unos los beneficios más fuertes de este programa, es que busca dejar un precedente en el fortalecimiento de la economía familiar, intentando abatir el abandono de las áreas rurales, donde se ha visto un alto índice de marginación, sentando las bases, de una inversión de una economía familiar al

introducir a los personajes de derecho, a cajas de auto inversión familiar, y auto invirtiendo el recurso a futuro, para una mayor producción de productos.

También se confía que el análisis que el trabajo a futuro pueda ser un referente para que se pueda implementar a largo plazo, con convenios con la iniciativa privada, lo cual se podría traducir, como un punto fuerte para el programa, y los productores que se han convertido en sujetos de derechos de este, pues permitirá una mayor importación y exportación, siempre y cuando se tenga un precio justo en los productos y se pueda traducir en beneficio para todas las partes involucradas.

En pocas palabras se abre la puerta fortalecimiento al campo y explotar áreas de oportunidad que, en anteriores gobiernos, no crearon las condiciones para fortalecer al campo.

I. Tabasco

El programa es importante en la sinergia institucional que se genera para dar justicia social a la gente más marginada, a las zonas rurales y a los pueblos indígenas, aseguró María Luisa Albores González en 2019.

Sembrando Vida sienta un precedente en México y envía el mensaje de que sí es posible revertir los rezagos cuando las instituciones se unen para atender a la población más vulnerable o a quienes no tienen la capacidad de acceder a un mecanismo de crédito.

Actualmente el programa, tiene un contraste de un impacto de generación de beneficiarios de 15 adicionales, donde se tiene la proyección de sembrar más de mil millones de plantas en un millón 75 mil hectáreas, definió el exsecretario de bienestar Javier May Rodríguez, en la zona sur, en donde la entidad se benefició, superando las expectativas, y teniendo como una bandera de más, la equidad de generar al tener como beneficiarias, más mujeres que hombres.

En paralelo, en mismo curso 2021, en la segunda jornada nacional, el exgobernador el Lic. Adán Augusto López Hernández, reconoció en su momento, el esfuerzo que hizo el exsecretario Javier May Rodríguez, en coordinar todo este programa, en el estado de Tabasco, pues en su caso el estado de Tabasco, en la Segunda Jornada Nacional implicó sembrar 41 millones 427 mil 857 mil plantas, que se añadieron a los 82 millones 525 mil 428 mil en la pasada jornada.

En la entidad Sembrando Vida tiene presencia en 1 mil 659 localidades de los 17 municipios de la entidad, divididos en tres territorios. Participan 56 mil 979 sembradores, de los cuales casi 40 por ciento son mujeres, dando aún más en el pasado año, a la apertura de la equidad de género, en donde en este año curso se espera que en la entidad crezca este porcentaje de manera exponencial.

II. Aplicación y resultados

Las áreas de estudio que se abordaron y se aplicaron fueron los municipios con mayor número de beneficiarios del PSV como son Macuspana, Jalapa y Tacotalpa; en donde se tomaron en cuenta los resultados del periodo 2019-2020 del Programa Sembrando Vida en referencia a la investigación realizada por el CONEVAL, así también como mediante encuestas aplicadas a las empresas Ingeniería Aplicada OnePro, Novandi y D'Stesso Gourmet comercializadores de productos alimenticios y al personal de campo del estado de Tabasco que integran dicho programa.

El procedimiento consistió en medir y ubicar a un grupo de personas, situaciones, contextos, fenómenos, y variables con el fin de proporcionar su descripción.

En la creación, en la que fue la investigación, los datos se recolectaban en un solo momento, es decir en un tiempo único (la fecha de un cuestionario en línea), siendo uno de sus propósitos describir las variables en el estudio.

A través de un modelo de matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) se permitió visualizar de una manera sencilla esa información clara y precisa para la mejora, como resultado se pudo privilegiar el poder realizar la implementación de convenios entre comercializadores y agricultores del programa, cubriendo los requerimientos en el comercio en beneficio mutuo del ganar-ganar entre campesino- comercializador que permitan tener una buena administración de recursos en nuestro país.

III. Aterrizaje de aplicación en Tabasco

De acuerdo con la investigación realizada por el CONEVAL el análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019-2020, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al programa que pudiera ser útil para determinar ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación.

Encontrando los siguientes hallazgos

- La evidencia señala que para el desarrollo productivo de las comunidades es indispensable contar con el acompañamiento técnico que brinda el programa, además de que las Comunidades de Aprendizaje Campesinas pueden ser el detonador de la organización entre los sujetos del derecho para el desarrollo de procesos de cooperación o asociación.
- En los Lineamiento del programa se especifica el seguimiento al plan de trabajo en cada uno de los niveles del personal operativo, el cual está diseñado para realizarse en cascada. Así, el coordinador regional supervisa y da seguimiento al plan de trabajo de los coordinadores territoriales a su cargo; estos a su vez a los facilitadores comunitarios, mismos que también supervisan y dan seguimiento al plan de trabajo de los binomios de técnicos sociales y productivos, quienes finalmente revisan a las actividades de las CAC y los sujetos de derecho.
- En 2019 el apoyo económico mensual de 5000 pesos se distribuyó de la siguiente manera: 4500 se depositaron en tarjetas de débito a nombre del sujeto del derecho, 450 se destinaron a una cuenta de ahorro del sujeto de derecho y 50 pesos se destinaron al Fondo de Bienestar. Para la vigencia 2020, la distribución del monto del ahorro se modifica: de los 5000 pesos mensuales se descontaron 500 pesos que se destinan como ahorro del

sujeto de derecho, de esta cantidad 250 se asignan a una cuenta de inversión de ahorro y 250 pesos se destinan al Fondo de Bienestar.

- Para el caso del ahorro se establece que este podrá quedar depositado en cuentas del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) o bien, en cuentas de las cajas o sociedades pertenecientes a la red de distribución asociadas, así como con otras instituciones financieras públicas o privadas.
- En el caso del Fondo es un ente independiente del programa, bajo la figura jurídica de fideicomiso privado, el cual contará con un contrato y reglas de operación propias, y podrá conformar un sistema de fondos que permita recibir inversiones de otras instituciones nacionales o extranjeras que brinden a los sujetos de derecho beneficios adicionales relacionados con el programa; sin embargo, en el ejercicio de evaluación no se encontraron documentos en los que se describan los mecanismos de operación del Fondo del Bienestar y los avances en su administración tampoco se encuentran documentados.
- En el caso de la entrega de apoyos, el hecho de únicamente trabajar con Banseficio y no con una serie de instituciones de la red, como se establece en las reglas de operación afecta el acceso a los recursos financieros de los beneficiarios, ya que Bansefi se caracteriza por no tener suficientes sucursales ni cajeros, por lo que genera dificultades a los beneficiarios para retirar el apoyo.
- Es indispensable redefinir el objetivo central, el propósito del PSV para que este sea el resultado de los apoyos entregados por el programa, es decir del uso de los componentes. Una propuesta de definición es «Los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar en localidades rurales cuentan con 2.5 hectáreas sembradas en SAF y MIAF produciendo».

A pesar de los diferentes señalamientos mencionados anteriormente por el CONEVAL se reconoció que el primer año de implementación el programa hizo un gran esfuerzo en la construcción de una intervención nueva.

Además, se llevó a cabo con el trabajo de campo en el estado de Tabasco en las entidades de Macuspana, Jalapa y Tacotalpa donde los resultados del programa sembrando vida han impactado en la reactivación económica local en el estado Tabasco, fomentando el autoempleo donde los ciudadanos ya no emigran en busca de nuevas oportunidades, se ha logrado la reactivación del campo a través del cultivo de los productos básicos como el maíz, plátano, yuca, cacao, café y las forestaciones de árboles maderables como el Cedro, Caoba Macuilis, y frutales como la naranja, limón y guanábana.

Adicionando que para beneficio de los productores sería una opción que el programa tuviera convenios con la iniciativa privada para así poder ofertar su producción.

El acompañamiento Técnico que fue proporcionado por el programa evaluado por los productores fue calificado como regular debido que en algunos casos exigen sembrar en épocas que no son favorables ya que no se cuenta con maquinarias para mecanizar las tierras y sistemas de riego, pero gracias al conocimiento de algunos productores han demostrado que de acuerdo a las épocas de siembras es más aprovechado y su rendimiento ha resultado favorable como el maíz, frijol, arroz, yuca, calabaza y camote.

Por otra parte, las encuestas que se llevaron a cabo para los comercializadores de productos alimenticios (Ingeniería Aplicada OnePro, Novandi y D'Stesso Gourmet) tuvieron como referencia un ejemplo con la materia prima (caña de azúcar) en el que encontraban importando producto de Brasil debido a que los costos totales dentro del país mexicano son elevados.

De acuerdo con esta problemática que se presentó en sus vivencias por los comercializadores, haciendo mención que sería de gran importancia para ellos la suma de convenios con el programa para fortalecer el comercio en la entidad Tabasqueña evitando la importación de productos internacionales y fomentando el consumo local.

Conclusiones

Este programa, es una de los programas que mayor impacto social, en estas últimas década ha alcanzado, busca, a pequeño, mediano y largo plazo, ser un beneficio mutuo para la sociedad, para el medio ambiente, para el fortalecimiento de la economía, si bien es cierto, que este programa estimula las bases sociales que por tanto tiempo han permanecido olvidadas, aún faltan varias directrices que falta por definir, ya que en las diferentes entidades federativas a aplicarse este programa, no necesariamente es igual, que a la flora y fauna del estado de tabasco, al igual que el margen de la población, que esta última debería ser el apremiante de los árboles a sembrar al igual que los otros opciones de cultivos.

Con toda la información recaudada, significativamente diferente a los programas públicos que se venían implementando para el campo hasta ahora, pero para ese fin, se deben tomar acciones inmediatas y a corto plazo para el fortalecimiento de las capacidades operativas del personal en campo y su apego a los lineamientos del programa.

Referencias

Gobierno del Estado de Tabasco, «Atestigua Adán Augusto inicio de Jornada Nacional del Programa Sembrando Vida», boletín oficial de prensa del 7 de julio de 2020, recuperado de: <https://tabasco.gob.mx/noticias/atestigua-adan-augusto-inicio-de-jornada-nacional-del-programa-sembrando-vida> Fecha de consulta: 3 de enero del 2022.

Gobierno de México, «Programa Sembrando Vida rebasa expectativas y ya ocupa 550 mil hectáreas», entrada de blog de la Procuraduría Agraria, recuperado de: <https://www.gob.mx/pa/articulos/programa-sembrando-vidas-rebasa-expectativas-y-ya-ocupa-550-mil-hectareas> Fecha de consulta: 3 de enero del 2022.

Hernández R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2003). Metodología de la investigación, 3ra.ed. México D. F. McGraw-Hill. 705 pp.

Hinojosa, D. y Arista, L. «Sembrando Vida ya está plantando árboles en ocho estados», en el periódico El Economista, nota del 20 de julio de 2019, recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Sembrando-Vida-ya-esta-plantando-arboles-en-ocho-estados-20190720-0007.html> Fecha de consulta: El día 5 de enero del 2022

Secretaría de Bienestar del Gobierno de México, «Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020», emitido el 26 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de marzo de 2020, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5590695 Fecha de consulta: Día 5 de enero del 2022.

Secretaría de Bienestar del Gobierno de México, «1er. Informe trimestral 2020. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar», recuperado de:

http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/Informes/PresupuestoEjercido/1_PRIMER_INFORME_TRIMESTRAL_2020_vFF.pdf

Fecha de consulta: 6 de enero del 2022.

Portal del estado de Tabasco «Sembrando Vida ha dado justicia a quienes menos tienen: Adán Augusto,» Habla de la segunda jornada nacional de Sembrando Vida [https://tabasco.gob.mx/noticias/sembrando-vida-ha-dado-justicia-](https://tabasco.gob.mx/noticias/sembrando-vida-ha-dado-justicia-quienes-menos-tienen-adan-augusto)

[quienes-menos-tienen-adan-augusto](https://tabasco.gob.mx/noticias/sembrando-vida-ha-dado-justicia-quienes-menos-tienen-adan-augusto) Fecha de consulta: 27 de enero del 2022.

Portal del Gobierno Federal «Sembrando Vida consolida metas en producción y empleo; anuncia Javier May más de 28 mil mdp en 2021»

<https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-consolida-metas-en-produccion-y-empleo-anuncia-javier-may-mas-de-28-mil-mdp-en-2021>

Fecha de consulta: 27 de Enero del 2022.