



INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN 1 / NO. DE REVISTA 001
MAYO - AGOSTO 2021

Premio Estatal de Administración Pública 2020

**Rosa Norma Hernández Magaña y
José del Carmen Trinidad Candelero**

*“Propuesta para la
Sustentabilidad Financiera del
Centro de Reinserción Social del
Estado De Tabasco.”*

Anahi Silva Tosca

*“La Creación de un Plan de Vida
para el Estado de Tabasco como
un Conducto para Materializar
los Derechos Humanos”.*

Emir Sánchez Vázquez

*“Tecnología de Registro
Distribuido: Una Revolución de
Confianza en la Administración
Pública”.*

Genaro Hernández Velazco

*“Mediación, Método para la
Solución de Conflictos Laborales
en la Administración Pública
Centralizada del Estado de
Tabasco.”*

José Alberto Morales Méndez

*“La Política de Gobernanza
Digital como Instrumento para
Disminuir el Impacto Sanitario y
Económico por la Pandemia del
SARS-COV2 (COVID-19) en el
Estado de Tabasco”.*



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

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx

Consejo Directivo

Lic. Adán Augusto López Hernández

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

Consejeros

C.P. Said Arminio Mena Oropeza

Secretario de Finanzas

L.C.P. Oscar Trinidad Palomera Cano

Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

Lic. Beatriz Milland Pérez

Presidenta de la Junta de Coordinación Política
del Honorable Congreso del Estado

Lic. Guillermo Narváez Osorio

Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Mtro. Fernando Calzada Falcón

Subsecretario de Educación Media Superior

Lic. Lenin Martínez Pérez

Rector de la UTTAB

Dr. Jorge Abdó Francis

Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Lic. José de la Vega Asmitia

Secretario de Gobierno del Estado de Tabasco

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 del Estado de Tabasco

Director del número: Guillermo González Valencia

COORDINACIÓN EDITORIAL

Iván Eduardo Ramírez Urdaneta
María del Socorro Centeno
Nery Georgina Maldonado Castillo

Diseño de portada: Manuel Isaías Martínez García

CONSEJO EDITORIAL

Ángel Mundo López	UAM
Erasmo 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

PRESENTACIÓN

Una de las funciones básicas de las instituciones académicas que nunca debe olvidarse ni abstenerse de realizar es la difusión del conocimiento. Palabras fáciles de escribir y de hondo significado, pues la transmutación del saber en práctica esencial que nos ayuda a vivir y que sirve a la comunidad es muy difícil de lograr, al punto tal, digámoslo con sinceridad, entraña un misterio. Es en el cumplimiento de ese misterio que la teoría se hace práctica donde radica el genio del hombre, el despliegue de la inteligencia humana.

Es por el deber de difundir conocimiento que el Instituto de Administración Pública de Tabasco se siente honrado de presentar el primer número de su *Revista en Gobierno y Administración Pública*; y que en este primer número presenta los trabajos ganadores del *Premio Estatal de Administración y Políticas Públicas 2020*, cuyos méritos los lectores tienen la posibilidad de evaluar. Los ensayos que aquí se presentan fueron premiados después de una meticulosa selección del Comité de Premiación. Nada, al respecto, quedó al azar.

Así que el ensayo “*La creación de un plan de vida para el estado de Tabasco como un conducto para materializar los Derechos Humanos.*”, de Anahí Silva Tosca aborda con novedad unos de los temas vitales de la contemporaneidad, en cuya comprensión debe insistirse una y otra vez; “*Propuesta para la sustentabilidad financiera del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.*”, de Rosa Norma Hernández Magaña y José del Carmen Trinidad Candelero, propone soluciones para el microcosmos, -fenómeno social y psicológico- muy complicado de las prisiones estatales; “*La política de Gobernanza Digital como instrumento para disminuir el impacto sanitario y económico por la pandemia del SARS-COV 2 (COVID 19) en el estado de Tabasco.*”, de José Alberto Morales Méndez nos define el por qué y la forma de aplicar en Tabasco las nuevas técnicas de *gobernanza* en el contexto excepcional de una situación mundial de excepción, como lo es una pandemia. La revista se cierra con dos textos más: “*Mediación burocrática en Tabasco*”, de la autoría de Genaro Hernández Velazco y “*Tecnología de Registro distribuido: una Revolución de confianza en la Administración Pública*”, de Emir Sánchez Vásquez.

El estudio de la política como *ciencia*, iniciado para muchos con Maquiavelo, para otros desde los griegos clásicos con Platón y Aristóteles insiste mucho en el debate, siempre de interés e inagotable de la racionalidad del hombre. Se afirma, tajantemente: el hombre es un ser racional, y -conductas suyas- como la guerra y la destrucción ecológica, nos hacen dudar; por otra parte, la *administración pública* es

y debe de ser un asunto de estudio *estrictamente* racional, pues de su calidad y buena ejecución depende la vida en común. ¿Cómo salvar con éxito este muro, división o fisura entre las contradicciones propias de la naturaleza del hombre? Con el ejercicio -hasta donde nos sea posible- de racionalidad. En este primer número y en los que siguen, nuestra revista busca aportar, contribuir, o, en la versión más generosa del verbo, *regalar*, racionalidad en la reflexión sobre la administración pública que se practica en Tabasco. Esta contribución es una pequeña rama, o incluso una minúscula hoja, de la gran ceiba que simboliza para nosotros nuestro querido Tabasco.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 4

LA CREACIÓN DE UN PLAN DE VIDA PARA EL ESTADO DE TABASCO COMO UN CONDUCTO PARA MATERIALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS..... 9

I. INTRODUCCIÓN..... 10

 1. Las razones que motivaron la investigación 13

II. LA NECESIDAD DEL ESTADO DE TABASCO DE CONTAR CON UN PLAN DE VIDA ... 14

 1. Desigualdad distributiva desde la esfera nacional hacia las zonas abandonas 16

 2. Abandono de proyectos o programas 17

III. LA APUESTA POR EL PLAN DE DESARROLLO COMO HERRAMIENTA PARA MATERIALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS 19

 1. El encuentro cara a cara de los derechos humanos con el desarrollo 21

 2. Huellas de los primeros planes de desarrollo: origen y objetivos 25

 2.1 Europa 25

 2.2 México 27

 3. Conjeturas sobre el instrumento que permite materializar los derechos humanos 31

IV. ELEMENTOS ESENCIALES DEL PLAN DE VIDA DEL ESTADO 34

 1. El Plan de Desarrollo con rango de Ley 35

 2. Congruencia, continuidad y progresividad 37

V. CONCLUSIONES..... 38

BIBLIOGRAFÍA..... 42

TECNOLOGÍA DE REGISTRO DISTRIBUIDO: UNA REVOLUCIÓN DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... 45

MARCO LEGAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE TABASCO 47

LA TECNOLOGÍA DE REGISTRO DISTRIBUIDO (DLT) Y LOS SMART CONTRACT 51

APLICACIÓN DE TECNOLOGIA DISRUPTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN EL SECTOR PRIVADO 59

CONCLUSIONES..... 64

BIBLIOGRAFÍA..... 65

MEDIACIÓN, MÉTODO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE TABASCO. 67

I. Introducción. 68

II. Mediación, aspectos generales. 69

 3. Conflictos laborales burocráticos 70

 4. Implementación de la mediación en la administración pública centralizada de Tabasco 72

 A. Primera fase: recibimiento e informativa 73

 B. Segunda fase: exposición de cada una de las partes, preguntas aclaratorias por el mediador, identificación de posiciones..... 76

 C. Tercera fase: Identificación de intereses, creación de opciones y alternativas 77

 D. Cuarta fase. Cierre del proceso y suscripción de acuerdos 78

Conclusiones 79

Bibliografía..... 84

LA POLÍTICA DE GOBERNANZA DIGITAL COMO INSTRUMENTO PARA DISMINUIR EL IMPACTO SANITARIO Y ECONÓMICO POR LA PANDEMIA DEL SARS-COV2 (COVID-19) EN EL ESTADO DE TABASCO 87

RESUMEN EJECUTIVO 87

INTRODUCCIÓN..... 88

LA INCLUSIÓN DE LAS TIC EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. 92

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA DIGITAL..... 94

LA GOBERNANZA DIGITAL EN EL ESTADO DE TABASCO 96

LA GESTIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DEL COVID-19. 104

LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL A LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN TABASCO. 110

LA GOBERNANZA DIGITAL PARA DISMINUIR EL IMPACTO ECONÓMICO Y SANITARIO DEL SARS-COV2 (COVID-19) EN EL ESTADO DE TABASCO..... 116

CONCLUSIONES..... 120

BIBLIOGRAFÍA..... 123

MEDIACIÓN BUROCRÁTICA EN TABASCO 129

RESUMEN EJECUTIVO 129

Introducción..... 130

 1. El papel del Estado en materia de Seguridad Pública 130

 1. Los Centros Penitenciario como política pública de los gobiernos..... 131

 2. Marco jurídico del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco. 132

3. Modelos de financiamiento y estrategias de operación aplicadas en centros penitenciarios en el ámbito internacional y nacional	139
4. Las concesiones penitenciarias.	139
5. Las asociaciones público-privadas en los sistemas carcelarios mexicanos.	139
6. Metodología de investigación.	140
3. Resultados	141
3.1 El Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.	141
3.2.1 Problemas de Financiamiento del CRESET.	144
1.1.1 La política de reinserción social del CRESET	146
3.2.2 Resultados de las entrevistas a los internos del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.....	147
4. Propuesta para la sustentabilidad financiera del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.	149
4.1 Requerimientos del programa.	149
4.2 Planteamiento del programa	150
4.2.1.1 Beneficios para el centro	154
4.2.1.2 Beneficios para los internos.	155
Conclusiones.	155
Referencias:	156

LA CREACIÓN DE UN PLAN DE VIDA PARA EL ESTADO DE TABASCO COMO UN CONDUCTO PARA MATERIALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

30 de abril de 2021

Anahí Silva Tosca

Resumen. Este artículo propone la creación del primer Plan de vida para el Estado de Tabasco, como una propuesta congruente y necesaria para el progreso económico y la vigencia de los derechos humanos en el Estado.

Debe entenderse el Plan de vida del Estado, como un documento rector con un propósito fijo que contenga planes a corto, mediano y largo plazo. En efecto, el Plan de vida del Estado debe exclusivamente obedecer a los intereses del bienestar social, no acotarse a términos de gobiernos, ser continuado, progresivo, congruente y contar con los mecanismos necesarios de protección ante cualquier interferencia o interrupción irracional.

Palabras clave: Plan de vida, Derechos Humanos, Plan de Desarrollo, felicidad, desarrollo Estatal, crecimiento económico, igualdad.

Abstract. The purpose of this article is to propose the creation of the first Life Plan for the State of Tabasco, as a coherent and necessary project for economic progress and the validity of Human Rights in the State.

This Life Plan must be understood as a guiding document with a fixed purpose that contains short, medium and long-term plans. Indeed, the Life Plan of the State must exclusively obey the interests of social welfare, not being limited to government terms. It has to be continuous, progressive and consistent, having the necessary protection mechanisms against any interference or irrational interruption.

Keywords. Life Plan, Human Rights, Development Plan, Happiness, State development, economic growth, equality.

I. INTRODUCCIÓN

“Junto a la pobreza más elemental, junto a la exhibición de unas necesidades mínimas insatisfechas, coexiste el lujo llevado a términos de capricho y aún de fantasía.”

Justificación del PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA, ESPAÑA (1961)

“El desarrollo no consiste en la modernización simbólica, [...] ni tampoco en el crecimiento ciego de cierta producción. [...] De lo que se trata es de mejorar el nivel de vida del ciudadano más numeroso o típico”
ENRIQUE MUT REMOLA (1974).

Si se tuviera que dibujar un mundo en donde los derechos humanos son una realidad, seguramente cada uno dibujaría mundos diferentes, y eso es porque cada persona tiene ideales disímiles de lo que es la felicidad. Sin embargo, ese poder de dibujar nuestra felicidad es justo el fin que anhelan los derechos humanos: construir sociedades en las cuales las personas no carezcan de derechos ni de necesidades básicas que les impida estrechar su felicidad.

Lamentablemente, la lucha por llevar a cada rincón del mundo este anhelo se hace cada vez más lenta. Las desigualdades sociales son una de las barreras más fuertes que el derecho internacional de los derechos humanos tiene pendiente por derribar. El trabajo se hace más complicado cuando las políticas públicas y económicas de los países no reparan en ellas y, por tanto, no ejecutan medidas que secunden paulatinamente en la reducción de las desigualdades. En efecto, existe una brecha amplia y dolorosa entre los derechos humanos y la realidad social.

Hay que entender que los derechos humanos son los principios que rigen a las sociedades democráticas, tal como un ser humano se rige por principios

morales. De esta forma, así como el deseo arraigado y fortalecido de querer ser una persona exitosa, en cualquier ámbito que se desee, no son suficientes para lograrlo si la persona no se traza un plan de vida congruente, que conlleve una serie de planes y acciones continuadas; el contar con los derechos humanos como principios que rigen a un Estado, no es suficiente para materializarlos. Los derechos humanos requieren de un plan estratégico que permita a los Estados generar programas, acciones, medidas o proyectos adecuados que secunden en su vigencia, de lo contrario, seguirán siendo ese canto de sirena que se escucha a lo lejos, pero que jamás se hace visible.

En 2013 el Estado de Tabasco realizó una serie de reformas constitucionales en las que adhería una lista exhaustiva de derechos humanos, sin embargo, desde 2013 a 2018 las cifras de personas en situación de pobreza no han presentado una disminución significativa. En 2014, de acuerdo con el CONEVAL, Tabasco tenía un 49.6 % de su población en situación de pobreza, en 2018 la cifra ascendió a 53.6%.

En 2019 las circunstancias empezaron a jugar a favor de Tabasco, la justicia histórica ha vuelto su mirada al Estado que dio la bienvenida a la sociedad que conformaría la Nueva España. Los Planes de Desarrollo tanto Nacional como Estatal han trazado proyectos para el sur del país que generarán un impacto económico y directo para el Estado. En este mismo sentido lo concibe el propio Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019-2024 (2019: 06): “este instrumento se da en un contexto favorable. Se tiene el apoyo de un presidente que más allá de su origen de nacimiento¹ está convencido de que las oportunidades de desarrollo [...] pasan por el impulso del desarrollo regional principalmente del sur y sureste de México.”

Las circunstancias solo traen una oleada de beneficios con vigencia fija, en cambio el éxito es imparable. Por ello, el éxito no debe dejarse en manos de las circunstancias, sino construirse con un plan de vida con propósitos fijos y acompañado del principio de progresividad. En este caso, un Plan de vida para Estado de Tabasco. Esta idea engrana en el concepto incipiente del Plan de Desarrollo, aquel que acogieron los países europeos en sus políticas económicas después de la segunda guerra mundial y que los condujo al desarrollo económico y

¹ El presidente de México en turno es de Tabasco.

la reducción de desigualdades sociales. Fue así que de la mano de un Plan de Desarrollo con un propósito fijo y continuado Francia obtuvo sus conocidos “*Les Trente Glorieuses*” (Los Treinta años Gloriosos)². El mismo patrón siguió España, país que se caracterizó por ejecutar una planificación progresiva que se conoce por tres momentos sustanciales: “1. De construcción y primeras experiencias. 2. De despegue económico. 3. De desarrollo a mayor escala” (Mut Remola, 1974:103).

Por ello, partiendo de la premisa de que Tabasco se encuentra en un momento crucial que puede determinar el inicio histórico de su desarrollo imparable y tomando en cuenta que si los proyectos que hoy en día significan un progreso económico y social para Tabasco no se plantean como propósitos fijos, continuados y progresivos, cuando la olea de buenas circunstancias cambie, seguramente los proyectos serán abandonados; este proyecto de investigación propone la creación del primer Plan de vida para el Estado de Tabasco, como una propuesta congruente y necesaria para el progreso económico y la vigencia de los derechos humanos en el Estado.

La investigación se ocupa de justificar la idea de que el Plan de Desarrollo debe ser concebido como un Plan de vida del Estado y no así un plan con una vigencia adherida a la temporalidad de un gobierno. Pues, solo cuando ello suceda, el Estado tendrá un desarrollo que influya directamente en el bienestar del pueblo, o lo que es lo mismo, que influya directamente en la vigencia de los derechos humanos. Para dicho propósito, la primera parte estudia el binomio positivo de derechos humanos y desarrollo, detectando que este encuentra su unión en un objetivo en común: terminar con las desigualdades. La cuestión importante sobre la que se debe hacer énfasis para poder obtener el binomio es en la felicidad social, como objetivo de los derechos humanos, y en el bienestar social, como objetivo del desarrollo. Estos dos conceptos son frecuentemente tildados de subjetivos, por lo cual su puesta en marcha en la praxis acarrea una multitud de problemas. De manera adelante se debe saber que, en términos de los derechos humanos, la felicidad social significa la garantía de un escenario propicio para que las personas

² El periodo que se le conoce como los Treinta años gloriosos de Francia abarca de 1945 a 1975.

puedan perseguir su felicidad individual y el desarrollo es la garantía de la calidad de vida y un medio ambiente y condiciones adecuadas.

Posteriormente, se realiza un estudio comparado de los orígenes y objetivos del Plan de Desarrollo con la ambición de concluir que este instrumento, a través de los planes, proyectos y estrategias que en él se suscriben, permite materializar los derechos humanos. Todo ello autoriza a ultimar que el Plan de Desarrollo, cuando se efectúa bajo los principios de continuidad, congruencia y progresividad, constituye el Plan de vida de un Estado. La segunda parte se aboca al estudio de los elementos mínimos necesarios que el Plan de vida del Estado debe tener. Al umbral de todo lo anterior, se esboza en la conclusión una propuesta para Tabasco: creación de su primer Plan de vida.

1. Las razones que motivaron la investigación

Las primeras inquietudes que incentivaron a esta investigación se centran particularmente en dos experiencias vividas fuera de México. Esas inquietudes generaron cuestionamientos entorno a la vigencia, estructura y discontinuidad de los Planes de Desarrollo.

En este orden de ideas, en el marco de los estudios del Master Avanzado en Ciencias Jurídicas en la Universitat Pompeu Fabra (2013), el Profesor Titular del curso Regulación de la Ciudad y la Vivienda comentó que resultaba asombroso que el urbanismo de Tabasco quedara en manos de un Plan con una vigencia relativamente corta. En contraste, citó el ejemplo del Plan de Barcelona, diseñado por Cerdà, el cual requirió de 20 años para su diseño y más de dos décadas para la ejecución.

La segunda experiencia fue en 2019, cuando una persona de nacionalidad francesa mostró en una reunión la descripción que se le hacía a la capital de Tabasco en una guía turística llamada *Le Reoutard*. La guía decía textualmente: « *La capitale de l'État de Tabasco n'a vraiment rien d'hermosa (belle)* ». ³ (2020:198)

³ La capital de Tabasco no tiene nada de hermosa.

Los dos sucesos antes descritos indujeron a la realización de una investigación con el fin de detectar cuáles eran las causas que propiciaban el disturbio urbanístico de Tabasco, obligando a realizar un estudio meticulado y comparado de los Planes de Desarrollo ejecutados en Francia y España.

Estos primeros análisis fustigaron tres ideas, 1. Los planes de desarrollo pueden y deben impactar de manera directa en el bienestar social. 2. Cuando el Plan de Desarrollo no es acompañado de ciertos principios o elementos que le permitan crear un desarrollo progresivo, sus objetivos no pueden ser alcanzados. 3. El desarrollo urbanístico tiene una relación significativa con el desarrollo de un Estado, además de ser el primer diagnóstico que se puede tener en relación al progreso de un Estado, su debida planificación produce cambios sociales que favorecen al bienestar de la población.

II. LA NECESIDAD DEL ESTADO DE TABASCO DE CONTAR CON UN PLAN DE VIDA

A partir de la publicación oficial del primer Plan Nacional de Desarrollo en México en 1983, los gobiernos en sus distintos niveles han asumido responsablemente la obligación de trazar un plan estratégico que, en teoría, conduzca al país al progreso y desarrollo. Tabasco no es la excepción y correspondiente a ello publicó su primer Plan Estatal de Desarrollo en 1983. Empero, los resultados obtenidos no son contundentes y congruentes con los objetivos esenciales del concepto incipiente de un Plan de Desarrollo.

La falla en la progresividad y el desarrollo de Tabasco encuentra distintos factores de influencia, *verbigracia*, delincuencia, narcotráfico, alta y baja de los precios del petróleo, *inter alia*.⁴ No obstante, hay un factor sustancial que pocas veces se toma en cuenta, factor que desde una perspectiva personal y con base en la experiencia exitosa en otras sociedades, es vital para la recuperación y

⁴ Véase, Ramírez Sánchez, Rubén Darío (2019), quien realiza un trabajo de investigación sobre los factores que han influido en las últimas décadas en el desarrollo de Tabasco.

progresividad económica y cultural del Estado: el diseño, ejecución, supervisión y discontinuidad de los planes estatales de desarrollo.

En términos generales, un Plan de Desarrollo es el vector que impulsa el desarrollo económico de un Estado, pero a la vez se presenta como el medio para materializar los derechos humanos. Los derechos humanos se dibujan como los principios que rigen a las sociedades democráticas, tal como un ser humano se rige por principios morales. De esta forma, así como el deseo arraigado y fortalecido de querer ser una persona exitosa, en cualquier ámbito que se desee, no son suficientes para lograrlo si la persona no se traza un plan de vida congruente con sus principios y que conlleve una serie de planes y acciones continuadas el contar con los derechos humanos como principios que rigen a un Estado, no es suficiente para materializarlos. Los derechos humanos requieren de un plan estratégico que permita a los Estados generar programas, acciones, medidas o proyectos adecuados que secunden en su vigencia, de lo contrario, seguirán siendo ese canto de sirena que se escucha a lo lejos, pero que jamás se hace visible.

En 2013 el Estado de Tabasco realizó una serie de reformas constitucionales en las que adhería una lista exhaustiva de derechos humanos, sin embargo, desde 2013 a 2018 las cifras de personas en situación de pobreza no han presentado una disminución significativa. En 2019 las circunstancias empezaron a jugar a favor de Tabasco, la justicia histórica ha vuelto su mirada al Estado que dio la bienvenida a la sociedad que conformaría la Nueva España. Los Planes de Desarrollo tanto Nacional como Estatal han trazado proyectos para el sur del país que generarán un impacto económico y directo para el Estado.

En ello recae la importancia de efectuar un Plan de vida para el Estado de Tabasco, que se aleje de la idea de un programa de administración de los gobiernos en turno. Sobre todo, porque el éxito de un Plan de Desarrollo inicia con un adecuado diseño y culmina con la continuidad y progresividad del mismo.

La creación de un Plan de vida para el Estado debe tener en cuenta dos acontecimientos que merman de manera negativa a los Planes de Desarrollo en México y que han repercutido en el progreso económico Tabasco: la desigualdad

distributiva desde la esfera nacional hacia las zonas abandonas y el abandono de proyectos o programas.

1. Desigualdad distributiva desde la esfera nacional hacia las zonas abandonas

Este acontecimiento puede reflexionarse desde dos ángulos. El primero, desde el concepto aportado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuando, al referirse a la *multiescalaridad* como otro de los grandes retos que debe superar México en lo que hace a su planificación para el desarrollo, sostiene que “se planifica desde diversos niveles y escalas de gobierno: nacional, intermedio y local. Las competencias, los recursos, las atribuciones, así como los actores y las expectativas comprometidas, son muy variados y en ocasiones contrapuestos.” (2017:39). La segunda, desde el concepto de “abandono de las zonas deprimidas” que aporta el autor español Mut Remola en su artículo La planificación del desarrollo económico de 1974. De acuerdo con este autor, los Planes de Desarrollo nacionales deben considerar la realización de proyectos que conduzcan a las zonas marginadas del país al desarrollo, empero, a vista del autor, existe un fenómeno que tiende a favorecer⁵ en gran medida a las zonas no marginadas que a su vez suelen ser el centro y norte del país. (1974: 140-141).

Si se piensa en el caso mexicano se puede dilucidar que también cae en el error del “abandono de las zonas deprimidas”. Sobre todo, ello se advierte con el estancamiento del desarrollo de los Estados del sur y su no avance en la reducción del índice de población en estatus de pobreza y pobreza extrema.

En el caso de Tabasco, Estado ubicado en la región Sureste de México, si analizamos su desarrollo bajo una lupa nacional con reflejos históricos, los resultados son extenuados. El CONEVAL indicó que en 1990 el Estado con el más

⁵ Por favorecer el autor entiende “la concentración de actividad en algunas regiones en las que se agrupan las industrias más desarrolladas, los laboratorios, los mejores establecimientos científicos, las direcciones de todas las grandes empresas comerciales, [etcétera]”.

alto grado de cohesión social, valorado por el coeficiente de Gini,⁶ era Querétaro — un Estado del centro del país— con 0.583, mientras que Tabasco en esa fecha tenía 0.540; en 2010 Querétaro tuvo 0.481 y Tabasco 0.500. Esto significa que en 20 años Querétaro redujo su cohesión social un 0.102 y Tabasco 0.40.

De acuerdo con esta misma Institución, en 2008 Tabasco tenía un 53.8% de población en situación de pobreza y 15.8% en pobreza extrema, en 2018 los datos que arroja son 53.6% de población en pobreza y 12.3% en pobreza extrema. En otras palabras, Tabasco de 2008 a 2018 redujo un 0.2% la población en pobreza y un 3.5% la población en pobreza extrema; en contraste Puebla, en ese mismo lapso, redujo un 5.7% la población en pobreza y un 10.4% la población en pobreza extrema.

2. Abandono de proyectos o programas

Antes de iniciar el desarrollo de este punto, es importante enfatizar que la prueba fehaciente de todo desarrollo es que los derechos humanos puedan ser una realidad palpable y visible, sobre todo aquellos derechos que tienen que ver con la interacción con nuestro medio físico en el que nos desenvolvemos como una sociedad.

En este tenor, el abandono de proyectos se refiere al resultado del nexo causal entre la pluritemporalidad o la conjugación de tiempos y plazos y los intereses individuales de los agentes que realizan y ejecutan los Planes de Desarrollo, quienes se abrazan de la equívoca idea de que los planes no requieren un análisis jurídico, económico, social, ecológico e histórico de los nuevos y anteriores proyectos que determinen de manera razonable la viabilidad de ejecutarlos o en su caso discontinuarlos, sustituirlos, mejorarlos o conservarlos.

La capital de Tabasco “[...] sin temor a equivocarnos podemos decir que ha perdido parte de su belleza porque no hemos tenido el debido cuidado de su aspecto urbano y se ha reemplazado nuestro pasado arquitectónico e histórico

⁶ El coeficiente de Gini es un parámetro que mide la desigualdad en los ingresos. El valor 0 corresponde a la perfecta igualdad y el valor 1 a una perfecta desigualdad.

por estructuras sin identidad, diseño y un terrible desorden urbano.” (2020). Ese nexo causal entre los tiempos de duración de los gobiernos y los intereses individuales ha perpetuado la cultura del Estado y generado consecuencias lamentables para Tabasco que se puede constatar en el detrimento del erario con obras que *a posteriori* son abandonadas. A continuación, se citarán algunos ejemplos de reformas urbanísticas realizadas por gobiernos anteriores y en la esfera municipal.

En 2011 el gobierno municipal de la Capital de Tabasco (Villahermosa) realizó una serie de modificaciones a uno de los parques más emblemáticos de Tabasco, el Parque Tomas Garrido Canabal.⁷ Uno de los proyectos consolidados fue la instalación de un museo elevado nombrado MUSEVI. Tras el cambio de gobierno en la esfera municipal, el proyecto fue abandonado y hoy en día es una zona considerada peligrosa y las huellas de un museo están totalmente borradas, en vez de obras de arte hay barreduras. (May Olán, 2018).

En lo que hace al proyecto de “las jardineras de Paseo Tabasco”, llevado a efecto en el marco de un plan de embellecimiento de la avenida Paseo Tabasco en 2016, dos años después se trataba de un proyecto abandonado. Por otra parte, el cambio del “reloj floral” incentivó inquietud ciudadana, principalmente porque se trataba de un “monumento” significativo para el Estado. La creación del reloj floral se remite a 1962, en su momento solo existían tres relojes florales en el mundo (Japón, Canadá y Tabasco), su ubicación en la Avenida Paseo Tabasco se hizo como parte del proyecto “Desarrollo Urbano Tabasco 2000” en 1980. (Notimez, 2016).

El escenario antes planteado pretendía exponer no la inviabilidad de los proyectos, sino el no respeto que se le tiene al instrumento jurídico del Plan de Desarrollo en nuestro contexto estatal y municipal. Justamente se debe reflexionar que el éxito de un Plan de Desarrollo trasciende a su creación y planificación, este depende de la debida realización de un conjunto de acontecimientos: planificación y diseño, ejecución y supervisión, continuidad y progresividad.

⁷ Fundado en 1930 con el nombre de Parque Tabasco a iniciativa de Tomás Garrido Canabal (SECRETARÍA DE CULTURA, página Web).

Los planes de desarrollo a nivel nacional, regional y estatal del periodo vigente (2019-2024) han trazado proyectos para el sur del país que generarán un impacto económico y directo para Tabasco.⁸ Propiciamente, se ha tornado la mirada a las zonas deprimidas del país, aquellas que durante muchos años han pagado con altos números de personas en situación de pobreza y pobreza extrema el abandono en la construcción de los planes de desarrollo. Tabasco se encuentra en un momento crucial que puede determinar el inicio histórico de su desarrollo imparabile. Este paso loable, no obstante, se verá en peligro si en las siguientes administraciones abandonan los proyectos.

Por ello, es el momento adecuado para que Tabasco apueste por la creación lo que sería su Plan de vida. Este ordenamiento jurídico tendría la función de un plan rector no sólo para el Ejecutivo Estatal, sino también para la planificación de los Planes de Desarrollo Municipales, especialmente en lo relacionado a los planes urbanísticos.

III. LA APUESTA POR EL PLAN DE DESARROLLO COMO HERRAMIENTA PARA MATERIALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

En la incansable lucha para lograr la consolidación de sociedades democráticas en cada rincón del mundo, la comunidad internacional se ha valido de diversos medios para otorgar a los países las herramientas de ayuda que permitan dar los primeros y últimos pincelazos de la obra más anhelada del ser humano: vivir en paz, libertad e igualdad. Una de las herramientas más importantes que se han descubierto, y por lo cual se ha colocado como pilar fundamental de la sociedad democrática, es el conjunto de los derechos humanos. Estos son a su vez una serie de principios que su debida utilidad y aplicación permiten que todas las personas puedan realizarse de acuerdo a sus planes de vida individual y social.

⁸ Dos de estos planes a destacar son “el Tren Maya y la modernización del ferrocarril transísmico de Salina Cruz a Coatzacoalcos” (Poder Ejecutivo Del Estado De Tabasco, 2019: p. 20).

Como medio de protección hacia estos principios algunos Estados los han plasmados en sus constituciones. Peculiarmente y a pesar de ello, el resultado obtenido no es uniforme.

Atenta a esta preocupación la comunidad internacional ha indagado sobre los resultados dispares de esta herramienta. Desde una óptica personal, hay dos puntos que se deben considerar. En primer lugar, los derechos humanos si bien son una herramienta inteligente que conducirán a la sociedad a un escenario de paz, la ejecución correcta de cada uno de ellos depende del factor económico. En segundo lugar, el uso de una nueva herramienta sin su instructivo puede no servir de mucho, se puede caer en el terrible error de mal emplearla. En relación con ello, Silva Tosca y Ferrat García (2020: 169) consideran que:

“La [solidificación] de una sociedad democrática, [...] resulta ser casi incansable en los Estados sumergidos en la pobreza. Pensemos en la vigencia del derecho a la salud, este involucra, entre otras cosas, infraestructura hospitalaria, acceso a medicamentos, [entre otros]. Si a ello le sumamos la garantía de la educación, la seguridad social, la cultura, la tecnología, sin perder la plena vigencia los derechos civiles y políticos, el costo es verdaderamente alto y la capacidad económica de cada país es discrepante. El derecho internacional de los derechos humanos es consciente de ello, pero tampoco puede aceptar que las personas vivan de manera indigna, en situaciones precarias. Es ahí cuando el desarrollo progresivo se presenta como un ayudante de los Estados en situación de pobreza.”

Visto desde este punto, el factor económico es una pieza fundamental para accionar la herramienta del conjunto de los derechos humanos. En ello, el derecho al desarrollo progresivo juega un papel importante, al obligar a los Estados a crear medidas a favor de la mejora económica de la sociedad y de otros elementos que de manera indirecta repercuten en esta, tales como, la educación, la ciencia, la tecnología, el trabajo, la vivienda. Sin embargo, tal como lo advierten Silva Tosca y

Ferrat García (2020: 177)., la ausencia de un plan estratégico “que considere aspectos legislativos, administrativos y económicos en la materia. [Así como, de] un calendario con metas cuantificables que determine compromisos urgentes [a] corto, mediano y largo plazo. [La no] correlación de las medidas [...] con las subsecuentes, además de un impacto significativo con relación a la vigencia del derecho [...]” hacen que el derecho al desarrollo progresivo sea ineficiente.

Con todo ello, es pertinente comenzar a considerar que esta idea de creación de un plan estratégico coadyuvaría a la solución de los dos problemas planteados con antelación: económico y necesidad de un instructivo. No obstante, antes de sostenerlo, es imprescindible analizar a más detalle, en primer término, la razón por la cual se considera que el factor económico influye en la vigencia de los derechos humanos. Sentadas estas bases, en segundo término, es importante esgrimir sobre cuál sería ese plan que a la par de cumplir con los mandatos del derecho al desarrollo progresivo, coadyuvaría a la garantía de los demás derechos humanos.

1. El encuentro cara a cara de los derechos humanos con el desarrollo

El binomio positivo de derechos humanos y desarrollo encuentra su fuente de unión en su objetivo en común: terminar con las desigualdades. Esta unión se puede advertir cuando se esgrime la razón de existencia de los derechos humanos y el concepto propio del desarrollo. La cuestión importante sobre la que se debe hacer énfasis para poder obtener el binomio es en la felicidad social, como objetivo de los derechos humanos, y en el bienestar social, como objetivo del desarrollo. De manera adelantada se debe saber que, en términos de los derechos humanos, la felicidad social significa la garantía de un escenario propicio para que las personas puedan perseguir su felicidad individual y el desarrollo es la garantía de la calidad de vida y un medio ambiente y condiciones adecuadas.

En lo que respecta a los derechos humanos, es preciso recordar que la definición tradicional que dicta que son derechos inherentes a las personas desde

su nacimiento, es una formulación incorrecta pero necesaria de acuerdo con el pensamiento de Bentham.

De acuerdo con esta doctrina el surgimiento del ser humano y su convivencia con el mundo fue generándoles necesidades sociales que lo obligó a cambiar de sociedades. Su primera formación de sociedad fue la familia (Aristóteles, 1963: 11-16), posterior a ello, como resultado del sedentarismo, surgieron problemas entre familias o manadas, capitalmente en lo relacionado con la propiedad de tierras y de animales, que obligaron al humano a trasladarse a la sociedad civil (Kant, 1981). En esta sociedad se constituyó lo que Rousseau llamó el contrato social y también lo que Kant consideró como Estado de derecho.

En tal tenor, la idea de justicia vino con el establecimiento de la sociedad civil y antes de ella no se pensaba siquiera en los derechos de las personas. En contraste, Bentham es consciente de que la razón que conduce a la sociedad a sostener que los derechos fundamentales nacen con el nacimiento del humano, es de necesidad. “La doctrina [...] había fundado el deber de los gobernantes de restringir el ejercicio del poder público en la existencia de los derechos naturales, y por ello, inviolables de los individuos” (Bobbio, 1985: 68-69). Por lo cual, aporta el principio de utilitarismo. Este principio indica que el único criterio que debe regir a los agentes del gobierno es el de propiciar, con sus leyes y actuaciones, la mayor felicidad del mayor número de personas.

Al umbral de las ideas de Bentham, Stuart Mill también se define como utilitarista y considera que “las acciones humanas son justas en la medida en que tienden a promover la felicidad, injustas en cuanto tienden a promover lo opuesto de la felicidad” (Utilitarianism and the 1868 Speech on Capital Punishment, 1868: 58).

La felicidad implícita en el concepto del utilitarismo como parámetro para limitar al poder de los gobernantes acarrea una serie de problemas en la praxis. En primer lugar, porque “el Estado solo puede hacer a alguien feliz al costo de la infelicidad de otras personas” y, en segundo lugar, porque “no hay nada que pueda hacer un Estado, o un tercero, para reemplazar la [felicidad] de una persona” (Alvarado, 2016: 244). En este sentido, *prima facie*, establecer a la felicidad como

un objetivo social que el Estado debe cumplir se presenta como un ideal alejado de la realidad y que ninguna sociedad podría satisfacer.

Sin embargo, ¿es a este tipo de felicidad a la que Bentham y Mill se referían o en realidad estaban dándole un nuevo enfoque al concepto dentro del derecho vigente? Bobbio consideraba que Mill era partidario de la felicidad entendida como libertad negativa (1985: 71), con lo cual, se estaba refiriendo a una felicidad en la libertad social, aquella que se aleja de la libertad individual para abrirle paso a la libertad entendida como el conjunto de circunstancias que toda persona requiere para estar en condiciones de ejercer sus derechos civiles y políticos. Siendo así, mucho tiene que ver la libertad económica y la visión de libertad defendida por Berlin en su Ensayo sobre dos conceptos de la libertad.

Recientemente, dos autores han abordado el tema de la felicidad desde la pendiente de los derechos humanos, aterrizando los ideales en la realidad contemporánea. Pastor Alonso empieza por distinguir la felicidad personal de la felicidad social, la primera se refiere a aquella que las personas de manera individual construyen de acuerdo a sus principios y deseos; la segunda se relaciona con la calidad de los servicios a los que todas las personas deberían poder acceder.

Alvarado encuentra que, de admitirse un derecho a la felicidad, este sería el derecho a perseguirla, es decir, la libertad de poder ser feliz (2016: 244).

A pesar del desglose del concepto de felicidad que se ha obtenido circunscribiéndola en la lista de los derechos humanos, su aplicación en la praxis sigue siendo una tarea compleja para los gobiernos. Esencialmente en los Estados con situación económica crítica, en los cuales las desigualdades sociales han ido mermando la vigencia de otros derechos humanos, puesto que como lo expone el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2010: 23) “la pobreza compromete seriamente la dignidad humana o, dicho esto de manera más tangible, la vida y la salud, la integridad física y moral de las personas, su libertad, sus posibilidades de elección y desarrollo personal.”

Cuando Mut Remola reflexionaba sobre la planificación del desarrollo económico en 1974, concluyó tajantemente en que el bienestar debe ser el máximo objetivo de las políticas del desarrollo.

El objetivo del desarrollo debe ser ampliar las posibilidades humanas de elección a través del bienestar. (1974: 87). Para ello, Mut considera que el bienestar se compone de tres elementos: nivel de vida, condiciones de vida y medio ambiente (1974: 88-100).

Las aportaciones de Mut se hicieron en un contexto importante para la evolución del concepto del desarrollo, en 1979 pasó de ser un vector económico a un derecho humano. En ese año la Asamblea General de las Naciones Unidas lo reconoció de manera formal como derecho humano.⁹ Posteriormente, en 1986, se aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y en 1990 se publicó el primer Informe sobre el desarrollo Humano del Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Zamora, 2001: 215-218).

Zamora considera que la colocación del desarrollo como derecho humano obedece a la necesidad urgente de que los Estados en situación de pobreza alcancen niveles más dignos de vida. (2001:235). El resultado de la formula derechos + desarrollo puede resumirse en el artículo 7.1 y 7.2 de la Carta de los Derechos Humanos de Asia:

7.1. "Todos los individuos tienen el derecho a cubrir las necesidades básicas de vida y a la protección contra el abuso y la explotación. Todos nosotros tenemos derecho a la lectura y al conocimiento, comida y agua potable, protección y facilidades médicas para una existencia saludable. [...] 7.2 El desarrollo de los individuos y de los Estados no significa sólo un medio para el desarrollo económico, sino para la realización del máximo potencial de la persona humana. [...]"

En suma, los derechos humanos han apostado por el desarrollo como un medio plausible para cumplir con sus objetivos. Por su parte, el desarrollo ha aceptado esta alianza porque su visión ha encontrado simpatía con los principios que comulgan los derechos humanos. Ahora la sociedad internacional tiene la

⁹ La discusión sobre el tema fue asumida por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1977 con la *Resolución número 4*. (JONGITUD ZAMORA, 2001: p. 215).

esperanza en que esta ecuación pueda repercutir positivamente en la consolidación de las sociedades democráticas y derrocar las desigualdades que han dejado las guerras, crisis económicas y las inequívocas planificaciones de los Estados en cuanto a sus estrategias de desarrollo económico, a la vez que garanticen el respeto por los derechos civiles y políticos.

2. Huellas de los primeros planes de desarrollo: origen y objetivos

2.1 Europa

El reconocimiento del desarrollo como derecho humano vino después de la consensada idea de que todo Estado en situación económica crítica necesita un plan estratégico para, en primer lugar, salir de la pobreza, en segundo lugar, desarrollarse de manera paulatina y, en tercer lugar, administrar sus riquezas y no decaer en la regresividad. Los indicios que gestaron esta filosofía económica son atribuidos a países europeos entre los años 1940 y 1950. Dato importante para nuestro contexto mexicano, puesto que los indicios más remotos con los que México cuenta es el Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación, creado de 1906 por la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano y el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas del Río de 1934.

De acuerdo con la opinión de Mut Remola (1974:110), en sus orígenes la planificación surgió como una necesidad de crear un programa nacional con una duración más o menos larga para “la consecución de fines económicos nacionales definidos y que han de desarrollarse de acuerdo con objetivos generales que imponen la necesidad de establecer una categoría o prelación de aquellos fines según su urgencia y su identidad”.

En esta misma lógica, Bauchet en su libro *La planification française. Du premier au sixième plan* (1966), aprecia que Francia rehuía a incursionar el plan de desarrollo en su política económica porque lo calificaba de comunista, pero después de la segunda guerra mundial, las personas del mundo sindical y de la función

pública estimaron necesario combatir la crisis con una coordinación general de la política económica y admitieron la necesidad de incluir un plan de desarrollo (1966: 9-10). En esta decisión mucho tiene que ver la intervención de Estados Unidos de América en Europa como rescatista económico después de la segunda guerra mundial y su conocido Plan Marshall. La creación de un plan económico por parte de Francia satisface a:

La exigencia del gobierno norteamericano de disponer de un “inventario” de la riqueza nacional francesa, y de un programa de empleo para justificar un empréstito que se iba a conceder. El gobierno francés crea a tal fin un gobierno general del Plan que, bajo la dirección de Monnet, ayudado por el comisario adjunto, Robert Marjolin, había de llevar el estudio y elaboración del Plan económico que ha recibido el nombre del primero. [...] el Plan pretende desarrollar la producción nacional y los intercambios con el exterior, aumentar el rendimiento del trabajo, asegurar el pleno empleo a su mano de obra y, en fin, elevar el nivel de vida de su población mejorando condiciones de su vivienda, sin olvidar la reconstrucción de sus máquinas y equipos dañados o destruidos por la guerra”. (Mut Remola, 1974: 114).

La adopción de un Plan de Desarrollo por parte de Francia le benefició prodigiosamente, en los años venideros Francia sobresalió en el mundo por su planificación con resultados brillantes, tanto que Jean Fourastié en 1979 llamó al periodo de 1945-1975 *Les trente Glorieuses* (los treinta años gloriosos). En su V Plan de 1966-1970 se agregaron temas como “ordenación de la región de París, ocio, consumo, estructuras urbanas, transporte, investigación científica, enseñanza, agricultura, dinámica de las finanzas públicas.” (De la Vega Navarro, 1988: 121). Por ello, algunos doctrinarios prefieren considerar a Francia como gestora de los planes de desarrollo, ya que fue ahí en donde se ajustaron los objetivos que hasta hoy en día persiguen los planes.

A la luz de la estrategia económica implementada con éxito en Francia, España reestructuró su política económica e implementó su primer Plan de

Desarrollo en 1964. Su estrategia también es reconocida por su coherencia, continuidad y proceso progresivo-evolutivo.

El objetivo central del I Plan de Desarrollo Económico y social de 1964-1967 exponía “el Plan de Desarrollo se propone conseguir, al ritmo más rápido posible y en condiciones de estabilidad económica, la elevación del nivel de vida, el desenvolvimiento de la cultura y el logro de un mayor bienestar para todos los españoles, al servicio de la dignidad y la libertad de la persona”. (Mut Remola, 1974: 115). En el II Plan se da prioridad al mantenimiento del pleno empleo, la mejora de la Seguridad Social, el impulso a la construcción de viviendas y, en general, la ampliación de oportunidades a todos los españoles. El III Plan agrega dentro de sus objetivos importantes el urbanismo y protección del medio ambiente. (Mut Remola, 1974: 116-120).

Como parte del principio de coherencia que proliferaban los Planes de Desarrollo de España, desde el I Plan se crearon señales de alerta de desviaciones coyunturales que puedan afectar al plan con el fin de adoptar medidas correctoras cuando se producían desviaciones que excedían de los márgenes tolerables. En el III Plan de 1972-1975 se planea la prospectiva a más largo plazo. “A ello responde el capítulo Horizonte 1980. Se justifica en el Plan por la necesidad de anticiparse al porvenir, y por la insuficiencia de una planificación de cuatro años si no se enlaza con un periodo más a largo plazo para tratar políticas de gran alcance.” (Alsina Olvia, 1987: 93-96).

2.2 México

El Plan de Desarrollo de México se publicó 1983 como eje rector del gobierno de Miguel de la Madrid, empero, los indicios que gestaron esta idea en referido país se remiten a años anteriores. El Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación, creado en 1906 por la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, es considerado un documento “inédito en la historia de México, de América Latina y del mundo” debido a sus amplias y profundas propuestas para la administración y reestructuración de un Estado democrático. (Presidencia de la República, 1906). El

Programa era un documento de tinte revolucionario que proponía cambios estructurales en la esfera política, social, económica y laboral¹⁰ con el objetivo de solidificar la democracia y derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, a la vez que promulgaba que todo gobierno necesita y debe establecer programas que visionen hacer realidad los ideales que comulga:

Todo partido político que lucha por alcanzar influencia efectiva en la dirección de los negocios públicos de su país está obligado a declarar ante el pueblo, en forma clara y precisa, cuáles son los ideales porque lucha y cuál el programa que se propone llevar a la práctica, en caso de ser favorecido por la victoria. En consecuencia, el Partido Liberal declara que sus aspiraciones son las que constan en el presente Programa, cuya realización es estrictamente obligatoria para el Gobierno que se establezca a la caída de la Dictadura, siendo también estricta obligación de los miembros del Partido Liberal velar por el cumplimiento de este Programa. (Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, Exposición de motivos).

Posteriormente, en 1934 se presentó el primer Plan Sexenal por Lázaro Cárdenas del Río. Pese a que el Plan fue catalogado por algunos como un panfleto de corte fascista que no conducía a una sana administración pública, en realidad se trataba de un majestuoso Plan de Desarrollo que “representó la única vía transitable para convertir en proceso social la doctrina constitucional de modernización acelerada del ya viejo pero débil capitalismo mexicano” (Martínez Escamilla, 1981:120). En otras palabras, el Plan de Lázaro Cárdenas “buscaba ejecutar el contenido social de la Constitución de 1917” (Presidencia de la República, 2019). Martínez Escamilla destacó que este plan había hecho que “las masas del pueblo mexicano recobran su dimensión de hacedoras de la historia de su tiempo, [...] en la medida que son organizadas por el Estado. A diferencia de los Planes y Programas de desarrollo de

¹⁰ Dentro de sus propuestas caben destacar las siguientes: Participación inclusiva del pueblo en los asuntos del gobierno, creación de más escuelas primarias, educación obligatoria hasta los 14 años, jornadas laborales máximas de 8 horas y eliminación de tiendas de raya.

alcance nacional que se han sucedido después de 1933, el Plan Sexenal fue preparado en el seno del Partido de la Revolución, es decir, propiamente de la base social". (Martínez Escamilla, 1981: 119-120).

En enero de 1983 se publicó la Ley de Planeación,¹¹ en la cual se comprometía al poder Ejecutivo Federal a la elaboración de un Plan Nacional que condujera al país al desarrollo. Estableciendo que la planeación de desarrollo radicaba en la "ordenación racional y sistemática de acciones que [...] tienen como propósito la transformación de la realidad del país", dicha planeación debe contener objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinación de acciones y evaluación de resultados. (Ley de Planeación, 1983) (art. 3).¹² En efecto, de manera loable, a partir de esa fecha los gobiernos han asumido responsablemente la obligación de trazar un plan estratégico que, en principio, conlleve al país al desarrollo.

Por otra parte, en el escenario estatal, Tabasco creó su Ley de Planeación en julio de 1983, año en el que también publicó su primer Plan de Desarrollo 1983-1988 del Estado de Tabasco. Si bien la elaboración del Plan recayó en manos del Ejecutivo Estatal, se procuró atender a las demandas y propuestas del pueblo que fueron recabadas a través del Foro de Consulta Popular realizado en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática (Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco). No se debe soslayar que los proyectos o borradores de lo que finalmente fue el Plan de 1983 se empezaron a efectuar por y a finales de la administración de 1982 a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADET), quien diseñó "tres versiones [que] fueron documentos preparados sectorialmente, con criterios claramente cuantitativos y socioeconómicos." Además, durante las campañas electorales, tanto federales como estatal, de los gobiernos

¹¹ No obstante, la *Ley General de Desarrollo Social* se publicó hasta el 2004.

¹² El texto actual dispone: "ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

de 1983 se realizaron “dos versiones más, apoyadas en los procesos de consulta popular que sentaron los lineamientos de políticas para las primeras acciones gubernamentales”. (Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco)

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de México en sus páginas introductorias expone que los sucesivos Planes de México después de 1934 han perdido el propósito al que responde su creación, ser un plan rector de desarrollo, sosteniendo que México ha pasado de tener un plan de desarrollo estabilizador a un plan de desarrollo privatizador:

El significado de un documento rector del desarrollo podría parecer evidente, pero no lo es, porque los sucesivos gobiernos de 1934 a la fecha han operado con concepciones y definiciones muy distintas y hasta contrapuestas de desarrollo y de las políticas para lograrlo. En la penúltima década del siglo pasado tuvo lugar un brusco viraje que implicó pasar del desarrollo estabilizador al desarrollo privatizador.

Ese viraje del que se habla y que trajo consigo un desarrollo privatizador, ocasionó para Tabasco el olvido por muchas décadas en los proyectos tanto urbanísticos como económicos desde la esfera Nacional. Sumado a ello, incentivó la cultura del no respeto hacia los Planes de Desarrollo. Esto se replicó a la perfección en Tabasco desde el ámbito Estatal como en el Municipal. Los planes no representaban la congruencia, progresividad y coordinación que se requiere para todo desarrollo. La prueba más palpable y evidente de ello es el desorden urbanístico que fueron construyendo los gobiernos precedentes. A diferencia de los planteamientos que se hicieron en Francia y España, México interpretó por muchos años que los planes eran un instrumento de beneficios particulares, por lo cual su diseño obedecía a ello y no al interés del Estado.

3. Conjeturas sobre el instrumento que permite materializar los derechos humanos

Lo analizado hasta aquí permite estructurar el siguiente planteamiento, los derechos humanos tienen como objetivo esencial propiciar la felicidad social, esta se da cuando se provee un nivel de vida digna adecuado, que permita a las personas perseguir su felicidad individual. La dignidad reprueba toda carencia de necesidades básicas como vivienda, salud, educación, medio ambiente adecuado, trabajo digno, *inter alia*. El desarrollo es un derecho que incita a los Estados a generar las condiciones mínimas dentro del marco del bienestar social, tales como, calidad de vida, condiciones y medio ambiente adecuados. En su conjunto, los derechos humanos y el desarrollo anhelan derrocar las desigualdades sociales que someten a las personas a una condición de pobreza. En el tenor del cumplimiento de este propósito, se espera que las personas tengan las capacidades necesarias para ejercer plenamente sus libertades. En efecto, el desarrollo se plantea como una garantía directa del principio de igualdad y como un puente de acceso a los derechos civiles y políticos.

Gráfica 1. El encuentro cara a cara de los derechos humanos con el desarrollo



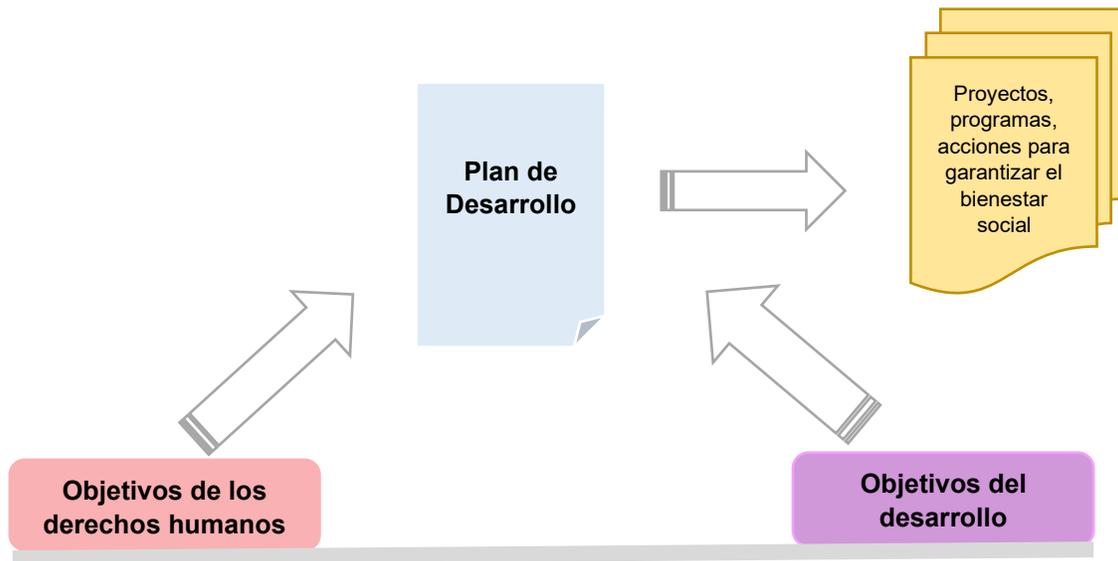
Por otro lado, los principios morales de un Estado democrático se enlistan en los derechos humanos. Estos derechos se plasman en la norma de mayor rango con dos fines, 1. Que sean los ejes rectores de actuación de los agentes administradores del Estado. 2. Que las personas puedan disfrutar de ellos. Como ejes rectores tienen a su vez dos funciones, a) ser la directriz de las funciones de las autoridades, por ejemplo, dar un trato digno a los ciudadanos, no interferir de manera arbitraria en la vida de los ciudadanos, entre otros;¹³ b) indicar al gobierno las condiciones mínimas que debe generar para que las personas disfruten de un nivel de vida digna y de calidad.¹⁴ Esta apuesta requiere de la creación de un instrumento que plantee las vías, proyectos y/o programas que forjen una mejora económica al Estado, es decir, su política económica; pero también debe señalar los proyectos y/o programas que se llevarán a cabo para la garantía del bienestar social.

Tomando en cuenta que el Plan de Desarrollo es un instrumento jurídico que cuando es debidamente diseñado y ejecutado influye directamente en el bienestar colectivo, entonces es posible deducir que el instrumento que se requiere para materializar los derechos humanos es el Plan de Desarrollo. En tal sentido, los objetivos de los derechos humanos y el desarrollo se reflejan en el Plan de Desarrollo con el fin de que este, a través de proyectos, programas y acciones, incida en el porvenir del Estado de tal forma que logre alcanzar el bienestar y la felicidad social —objetivos añorados por los derechos humanos—.

¹³En la teoría de los derechos humanos se trata de la obligación de respetar.

¹⁴ En la teoría de los derechos humanos se trata de la obligación de garantizar.

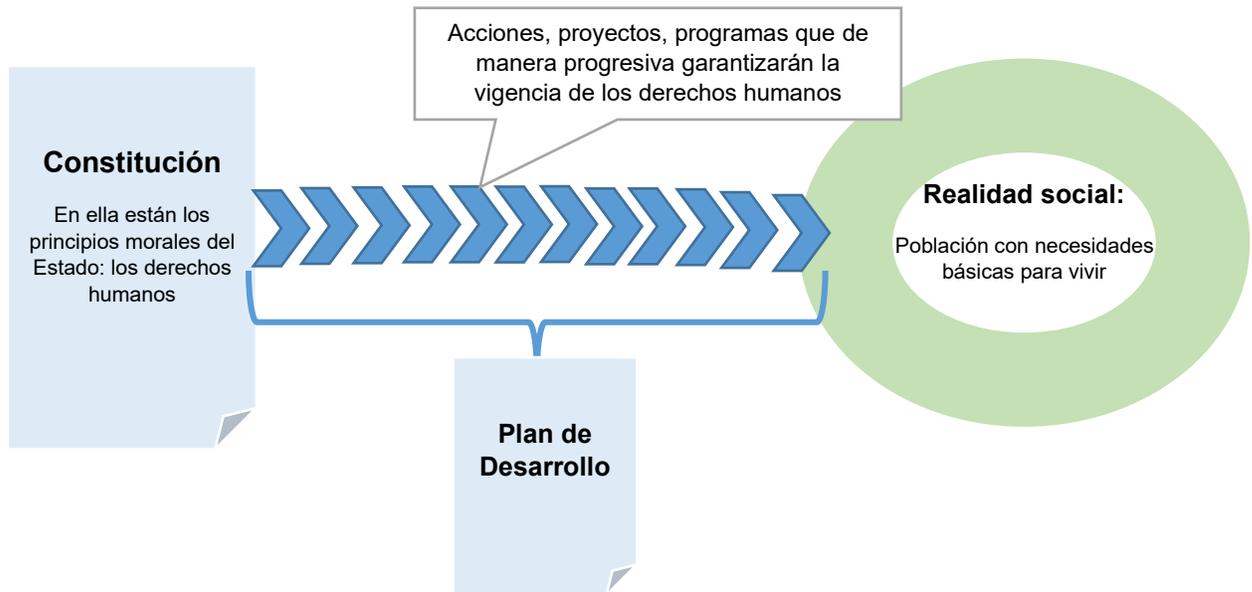
Gráfica 2. Engrane de los objetivos de los derechos humanos (incluido el desarrollo) con los objetivos del Plan de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Suscribir los derechos humanos en las constituciones no garantiza, solo por ese hecho, la disposición de ellos. Los derechos humanos requieren de un instrumento que los lleve a la acción, que los haga tangibles, que los materialice. El no desarrollo de un Estado crea una brecha sólida entre los derechos y la realidad. Por un lado están los principios morales, vistos por la sociedad como un discurso romántico, y por otro lado, está la vida real, aquella en donde un alto porcentaje de la población carece de lo básico para vivir. El Plan de Desarrollo se presenta no sólo como el instrumento que despliega acciones para materializar los derechos humanos, también es un puente en el que poco a poco los derechos humanos irán pasando hasta llegar a cada rincón de la sociedad.

Gráfica 3. Plan de Desarrollo como conducto para materializar los derechos humanos



Fuente: Elaboración propia.

IV. ELEMENTOS ESENCIALES DEL PLAN DE VIDA DEL ESTADO

Partiendo de la premisa de que el Plan de Desarrollo es la figura que encaja adecuadamente como instrumento para desplegar las acciones que de manera progresiva harán posible el cumplimiento del propósito de los derechos humanos y el desarrollo —el derrocamiento de las desigualdades sociales o, lo que es igual, garantizar el bienestar y la felicidad social—, entonces es conveniente cuestionarse ¿qué rango y características mínimas debe tener este instrumento?

Al respecto, menester es poner sobre la mesa el siguiente planteamiento, si los derechos humanos son los principios morales que rigen a un Estado democrático, el Plan de Desarrollo, como instrumento que planifica las acciones para materializar estos principios, vendría a ser el Plan de vida del Estado. En este entendido, de la misma forma en que un plan de vida se articula, con planes

minúsculos adecuados a las necesidades particulares, pero siempre enfocadas al cumplimiento del objetivo principal; así debe entenderse el Plan de vida del Estado, como un documento rector con un propósito fijo que contenga planes a corto, mediano y largo plazo.

Mut Remola (1974: 111) señala tres condiciones esenciales que debe tener un Plan de Desarrollo: “fijeza y perseverancia en el propósito; defensa del mismo preservándolo contra desviaciones y atenuaciones posibles, y afán de mejorar progresivamente las situaciones logradas.” A la luz de esta aportación, el Plan de Desarrollo como Plan de vida del Estado debe ser un instrumento revestido del rango jurídico necesario que le permita tener uno o más propósitos fijos. Es viable que el rango sea el de una Ley, máxime porque un documento que no tiene figura de Ley y, sumado a ello, tiene una temporalidad adherida al periodo de un gobierno, está condenado al derrocamiento inmediato en cuanto el tiempo del gobierno termine y no habrá medio de defensa que pueda abogar por su permanencia. Por otra parte, la progresividad se obtiene cuando se realizan mejoras continuadas, exceptuando la regresividad que, a su vez, no tolere el gasto irracional del erario con proyectos que son abandonados o mal ejecutados.

Estas afirmaciones también están acompañadas del estudio reflexivo de los Planes de Desarrollo implementados en Francia y España. Empero, no se debe soslayar que en Latinoamérica, un país que recientemente ha sido reconocido por la CEPAL (2017) como ejemplar en cuanto hace a su Plan de Desarrollo es la República Dominicana. Por ello y en aras de establecer los elementos mínimos necesarios que deben acompañar al Plan de vida de un Estado, se hace una síntesis de dos particulares que estos tres países comparten.

1. El Plan de Desarrollo con rango de Ley

En Francia y España el Plan de Desarrollo se consolidó con rango de Ley, del cual derivaban planes de materias específicas. Por ejemplo, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo en España y como estrategia urgente para el progreso del país, se creó el I Plan Nacional de Vivienda (1945-1955) y con ello la aparición del

“Ministerio de la vivienda, con la correspondiente creación de la Dirección General de Urbanismo” (Pose Méndez, 1959: 20). Ello muestra que la figura del Plan de Desarrollo se plantea realmente como un marco rector de la nación.

La Ley 1/12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de República Dominicana se fija como Visión de la Nación de Largo Plazo tener para el año 2030 “un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global” (Art. 5).

En relación a México, en el estudio realizado por Máttar y Cuervo en 2017, en donde analizaban la efectividad de los planes de desarrollo de países de América Latina como parte de un informe de la CEPAL, consideraron que las *visiones de futuro* a largo plazo sin rango de Ley no eran contundentes para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, en razón de que estas finalmente no eran cumplidas y carecían precisamente de esa continuidad por la que se abogaba.

Peculiarmente, cuando se realizó y publicó este informe, México había elaborado recientemente el documento intitulado Visión México 2030. El México que queremos. Aunado a la observación aportada por la CEPAL, en el informe se consideró que México contaba con una planificación a mediano plazo y no así a largo plazo. La CEPAL (2017: 71) concluyó que “un desafío concreto es introducir formas para que la planificación de largo plazo se materialice en metas intermedias, sostenibles más allá del período de gobierno”. Contrario a ello, hizo plausible la estrategia implementada en República Dominicana de “diseñar una Ley marco de las políticas públicas para los próximos 20 años” ha permitido, “en el último decenio, la continuidad en el ejercicio de gobierno de cuadros medios y superiores forjadores de un proyecto de nación”. Por lo cual, la CEPAL (2017: 70) afirmó que “esta experiencia es digna de considerar, pues puede constituirse en un caso ilustrativo de políticas de Estado en la región”.

2. Congruencia, continuidad y progresividad

Francia y España se caracterizaron porque la implementación de la política económica de los Planes de Desarrollo, pese a tratarse de distintos planes, siempre fue continuada y coherente, los nuevos planes no significaban el fin del anterior. Los planes de Francia y España fueron teniendo “modificaciones, sin embargo, esas modificaciones se hicieron de acuerdo con el momento histórico y de manera progresiva. De tal manera que la introducción de elementos y situaciones son consideradas hoy como positiva” (Muñoz, 2009: 47).

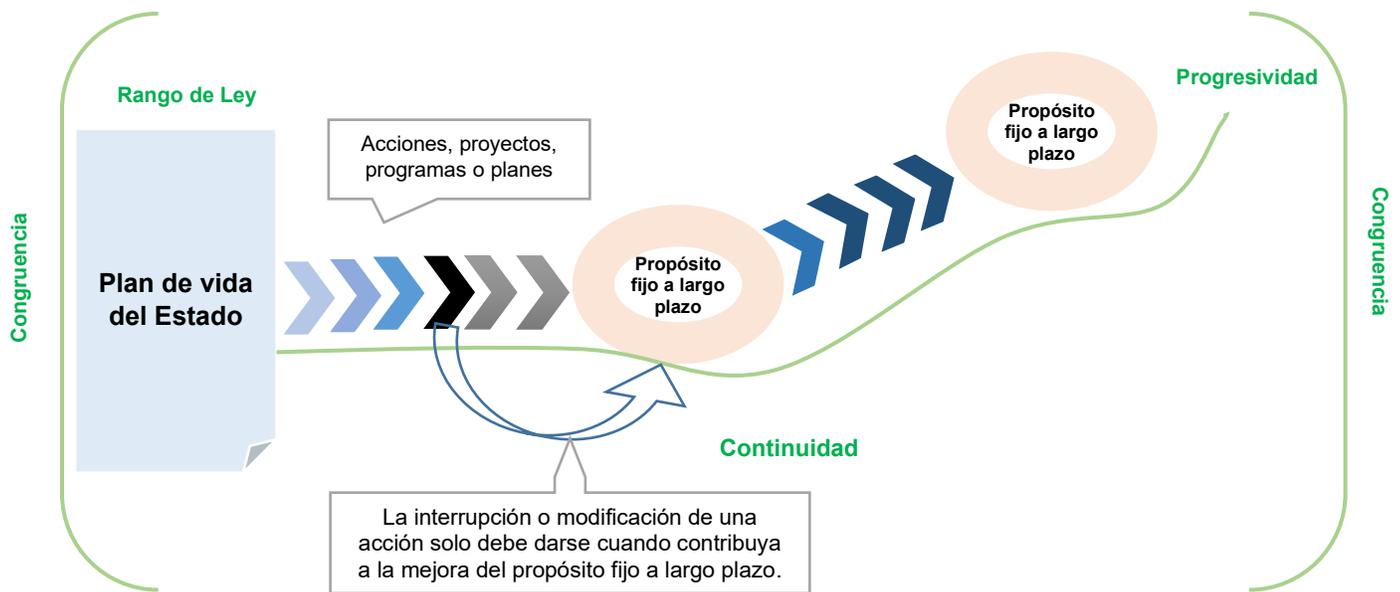
En el caso de España, un ejemplo propicio a citar como una planificación continuada es Plan urbanístico Cerdà. Al respecto, David Rock, en aquel entonces Presidente del Real Instituto de Arquitectos Británicos, sostuvo que “la clave de la fórmula barcelonesa se asienta en la continuidad de una estrategia única durante dos décadas y tres alcaldes distintos. Se mantuvo la fe de una idea central. Es algo admirable que rara vez sucede puesto que los diferentes grupos políticos parten, por lo general, en direcciones distintas.” (El País, 1999).

Por su parte, la República Dominicana con el afán de tener propósitos específicos fijos, en su Reglamento para la aplicación de la Ley 1/12 determinó Programas o Proyectos prioritarios inamovible, a la vez que instauró lineamientos para determinar cuándo un proyecto puede considerarse como prioritario (Art. 7). Aunado a ello, tomando en cuenta que hay factores que pueden interrumpir la realización de esos proyectos, determinó los supuestos en los que de manera excepcional los Proyectos prioritarios podrán suspenderse (Art. 8), esto es, estableció un escrutinio de razonabilidad que debe acompañar a las decisiones de interrupción de un proyecto.

En conclusión, la continuidad de un Plan de vida de un Estado se obtendrá cuando se establezcan propósitos fijos o prioritarios que además generen obligaciones fijas, esto es, que estén conectados con otros proyectos, programas o acciones. No obstante, estos pueden ser movibles sólo bajo dos circunstancias, por cuestiones necesarias y razonables previamente establecidas o por considerarse

necesaria mejoras a la idea inicial, lo cual debe responder a los parámetros que exige el principio de progresividad. Para dicha encomienda, la vía sugerida y que puede brindar tal fijeza y protección al Plan de vida del Estado es constituirlo con rango de Ley.

Gráfica 4. Características mínimas del Plan de vida del Estado



Fuente: Elaboración propia.

V. CONCLUSIONES. REFLEXIONES SOBRE EL TEMA CON UNA MIRADA HACIA TABASCO

Los derechos humanos son los principios morales que rigen a un Estado democrático, su creación obedece al anhelo arraigado de la humanidad por vivir en paz y poder disfrutar de una vida digna y libre. No obstante, las desigualdades sociales han mermado en la vigencia de derechos económicos, sociales y culturales, pero también han creado incapacidades sociales que impiden a las personas el disfrute de la vida digna añorada. Atendiendo a esta prioridad, la

comunidad internacional ha apostado por el desarrollo progresivo como un aliado en la lucha contra las desigualdades sociales. Este derecho, en su conjunto, tiene la misión de obligar a los Estados a generar las medidas adecuadas para que, de manera paulatina, repercutan directamente en los derechos económicos, sociales, de educación y tecnología y culturales.

Esta alianza entre derechos humanos y desarrollo progresivo ha sido plasmada en normas internacionales y nacionales con la esperanza de alcanzar sus fines. Por lo cual, al igual que los demás derechos humanos, el desarrollo progresivo es añadido como uno más de los principios que rige a una sociedad democrática en las constituciones. Tabasco no es la excepción y en diversos artículos de su norma constitucional propicia su garantía, verbigracia, el tercer párrafo del artículo 2 indica que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”; la fracción XVII del mismo artículo obliga al Estado y sus municipios a garantizar el derecho de acceso libre y gratuito de internet a través de “políticas públicas necesarias para asegurar progresivamente la efectividad de este derecho”; también lo hace cuando consagra en el mismo artículo la obligación de garantizar los derechos a la salud (fracción XXX), a la educación (fracción XXXII), a la cultura (fracción XXXIII), al trabajo digno (fracción XXXIV), al disfrute de una vivienda adecuada, digna y decorosa (fracción XXXV), a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (fracción XXXVI).

Empero, enlistar los principios morales en una Constitución no permite, por ese solo hecho, que todas las personas del Estado puedan disponer de ellos. Existe una brecha amplia y dolorosa entre los derechos humanos y la realidad social. Desde el 2013, cuando se hicieron esta serie de reformas constitucionales que adhería una lista exhaustiva de derechos humanos, a 2018 las cifras de personas en situación de pobreza no han presentado una disminución significativa. En 2014, de acuerdo con el CONEVAL, Tabasco tenía un 49.6 % de su población en situación de pobreza, en 2018 la cifra ascendió a 53.6%.

Esta evidencia demuestra un crecimiento de la población en condiciones de pobreza, lo cual también debe entenderse como un detrimento fortalecido en la vigencia de los derechos. El vínculo causal entre pobreza y la no vigencia de los derechos humanos, como quedó justificado en este artículo, radica en que el objetivo en esencia de los derechos humanos es lograr la felicidad social, concepto que presume que las personas no carecen de necesidades básicas que les impida el ejercicio de derechos individuales y el perseguir su propia felicidad.

En esta tesitura, los derechos humanos necesitan de manera urgente encontrar el instrumento preciso que permita materializarlos, hacerlos reales y tangibles para toda la sociedad. A través de este artículo se sostuvo y justificó que el instrumento que encuadra con este cometido es el Plan de Desarrollo. Atendiendo a esta afirmación, el Plan de Desarrollo no debe visualizarse como el plan que dirige las estrategias políticas de un gobierno, sino como el plan económico que direcciona al Estado al estado del bienestar, es decir, como el Plan de vida del Estado de Tabasco.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de México en sus páginas introductorias conjetura un acercamiento a esta idea cuando, analizando uno de los primeros bosquejos de Plan de Desarrollo en México, sostiene que:

El significado de un documento rector del desarrollo podría parecer evidente, pero no lo es, porque los sucesivos gobiernos de 1934 a la fecha han operado con concepciones y definiciones muy distintas y hasta contrapuestas de desarrollo y de las políticas para lograrlo. En la penúltima década del siglo pasado tuvo lugar un brusco viraje que implicó pasar del desarrollo estabilizador al desarrollo privatizador. (P. 4).

[...]

En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que

se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio. (Pp. 36-37).

Este suceso al que se refieren el Plan Nacional de un “viraje que implicó pasar del desarrollo estabilizador al desarrollo privatizador” se puede evidenciar al amparado de los dos acontecimientos que se citaron en la introducción de este artículo: el abandono de proyectos o programas creados y/o ejecutados por el Plan de Desarrollo antecesor y la desigualdad distributiva desde la esfera nacional hacia las zonas abandonadas.

La intención de socavar con estas prácticas debe considerar que estas trascienden la planificación adecuada de un Plan de Desarrollo sexenal, se necesita desalojar a la idea que los gobiernos antecesores fueron deformando de lo que es un Plan de Desarrollo y abrazar la teoría que apuesta por un Plan estructurado, continuado, congruente y progresivo; apostar por un Plan de vida del Estado. Esta idea no es incongruente con los ejes y principios que establecen la Constitución Federal en su artículo 25 y 26 y el artículo 76 de la Constitución del Estado de Tabasco, concernientes a una planificación democrática, competitiva, permanente y equitativa.

Las circunstancias están jugando a favor de Tabasco en estos momentos, la *justicia histórica* ha vuelto su mirada al Estado que dio la bienvenida a la sociedad que conformaría la Nueva España; pero las circunstancias solo traen una oleada de beneficios con vigencia fija, en cambio el éxito es imparabile. Por ello, el éxito no debe dejarse en manos de las circunstancias, sino construirse con un plan de vida sólido. Tabasco será un ejemplo digno para seguir para México, Latinoamérica y el mundo, si construye su primer Plan de vida, de la misma forma que hoy en día lo está haciendo la Republica Dominicana por contar con un Plan de Desarrollo con proyectos prioritarios fijos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alsina Olivia, Rosa. (1987) “La estrategia de desarrollo planificada en España. 1964-1975”. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/42613>
- Alvarado, José Tomás. (2016) “¿Derecho a la felicidad?”, DIKAION Revista de fundamentación jurídica, Universidad de la sabana, número 24, pp. 243-265.
- Aristóteles, Gómez Robledo, Antonio. (1963). “Política”, México: UNAM.
- Bauchet, Pierre. (1966) La planification française. Du premier au sixième plan. Paris : Éditions du Seuil.
- Berlin, Isaiah. (2015) Dos conceptos de la libertad, Filosofía Alianza Editorial.
- De La Vega Navarro, Ángel. (1988) “Desarrollo, crisis y perspectivas de la planificación francesa”, Investigación Económica, número 18, pp. 63-90. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/profesores/angelv/publicaciones/PlanifFrancAVN.pdf>
- Instituto Interamericano De Derechos Humanos (IIDH). (2010) “Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social”. Propuesta de comunicación para el Plan. San José, Costa Rica: IIDH.
- Jongitud Zamora, Jaqueline. (2001) “El derecho al desarrollo como derecho humano: entre el deber, el ser y la necesidad”, Cuadernos Const. De la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 36/37, pp. 215-235.
- Junta Organizadora Del Partido Liberal Mexicano. (Sin fecha) “Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación”. México, Orden Jurídico. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>
- Kant, Immanuel. (1981), *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Escamilla, Ramón. (1981) *El plan sexenal de gobierno 1934-40 como modelo de desarrollo*, Problemas del Desarrollo-UNAM, pp. 117-124. Disponible en: El Plan Sexenal de Gobierno 1934-40 como modelo de

desarrollo | Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía (unam.mx)

Máttar, Jorge y Cuervo, Luis Mauricio. (2017) Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas. Santiago, CEPAL y Ministry of Foreign Affairs.

May Olán, Raquel. (05 de agosto de 2018) "MUSEVI, una inversión desperdiciada" El Heraldo, Disponible en: <https://www.pressreader.com/mexico/el-heraldo-de-tabasco/20180805/281590946382064>

Mill, John Stuart. (2006) Sobre la libertad. México: Gernika, quinta edición.

Mill, John Stuart. (1864) "Utilitarianism and the 1868 Speech on Capital Punishment" London: George sher, primera edición, pp. 58.

Muñoz, Francesc. "Pasado y futuro de la Barcelona territorio", Barcelona metrópoli. Revista de información y pensamiento urbanos, 76 (2009), pp. 46-47.

Mut Remola, Enrique. (1974), "La planificación del desarrollo económico". Revista de Economía Política, número 67, pp. 79-180.

Notimez. (Abril 2016). "Reubicarán el reloj floral de Villahermosa, Tabasco", MVS Noticias, Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/estados/reubicaran-el-reloj-floral-de-villahermosa-tabasco-542/>

Pastor Alonso, Sara. (2015) "Los derechos humanos en la búsqueda de la felicidad", Ecopolítica, Disponible en: <https://ecopolitica.org/los-derechos-humanos-en-la-busqueda-de-la-felicidad/>

Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. (2016) "Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 del Estado de Tabasco", México, Revista Colaboraciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18276/16424>

Portal Tabasco. (2019) Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, Tabasco: Gobierno del Estado. Disponible en: <https://tabasco.gob.mx/plan-estatal-de-desarrollo-2019-2024>

“Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 del Estado de Tabasco”, México. Revista Colaboración Jurídica UNAM, pp. 163-177. Disponible en: <https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revadministracionpublica/article/view/18276/16424>

Pose Méndez, María. (2012) El modelo Barcelona de espacio público y diseño urbano: Barcelona, 1959. La Ciudad del futuro, Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/28003/1/pose1.pdf>

Presidencia de la República. (mayo 2019) “El Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906”, Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/el-programa-del-partido-liberal-mexicano-de-1906>

Gobierno de México, (mayo 2019), “*Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas*” Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/plan-sexenal-de-lazaro-cardenas>

Ramírez Sánchez, Rubén Darío. (2019). “*Del edén al infierno: inseguridad y construcción estatal en Tabasco*”, LiminaR, número 17.

Secretaría de Cultura. (2018), “Parque Tomás Garrido Canabal, Turismo cultural”. Tabasco: Gobierno del Estado. Disponible en: https://www.cultura.gob.mx/estados/turismo-culturaldetalle.php?id=52619#.X05eA-_ivIU

Silva Tosca, Anahí y Ferrat García, Lorena. (2020), “El papel del desarrollo progresivo en la erradicación de la pobreza”, Revista Perfiles de las Ciencias Sociales, número 15, pp. 156-179.

Smith, George H. (2013) The System of Liberty: Themes in the History of classical Liberalism, London: Cambridge

TECNOLOGÍA DE REGISTRO DISTRIBUIDO: UNA REVOLUCIÓN DE CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

22 de Marzo de 2021

Por Emir Sánchez Vázquez ¹⁵

Palabras clave: Administración Pública, Contratación Pública, Marco Legal, Smart Contract, Tecnología de Registro Distribuido, Transparencia.

Resumen: El presente trabajo pretende contribuir a no solo expandir la frontera del conocimiento en el rubro de la administración pública, sino despertar la inquietud en la relación del Estado y con las tecnologías disruptivas.

En el combate al fenómeno de la corrupción se han creado normas y reformados ordenamientos legales, instituciones y procedimientos para inhibir y castigar a los participantes de actos de corrupción. Nos obstante los resultados han sido insuficientes.

En aras de potencializar lo ya existente, en este documento proporcionaremos la información para comenzar a entender la disponibilidad de tecnología que puede reforzar elementos vitales para el combate a la corrupción como lo es la transparencia, por medio de la validación por consenso.

Nos enfocaremos en la Tecnología de Registro Distribuido (DLT, por sus siglas en inglés), su estructura, elementos constitutivos y forma de operación, y, en consecuencia, en su aplicación en los procesos de contratación administrativa.

Keywords: Public Administration, Public Procurement, Legal Framework, Smart Contract, Distributed Ledger Technology, Transparency.

¹⁵ Maestrante en derecho con especialización en derecho administrativo en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; licenciado en derecho por la Universidad Veracruzana; cursos en “Contratación y mercado digital. Aspectos legales” por la Universidad Autónoma de Barcelona, en “Legaltech y la transformación digital del derecho” por la Universidad Austral; en “Derecho Energético” por la Escuela Libre de Derecho; y en “Anticorrupción: conceptos y perspectiva práctica” por la Universidad Autónoma de México.

Abstract: The present work aims to contribute to not only expanding the frontier of knowledge in the field of public administration, but also to arouse concern in the relationship of the State and with disruptive technologies.

In the fight against the phenomenon of corruption, norms have been created and legal orders, institutions and procedures have been reformed to inhibit and punish participants in acts of corruption. However, the results have been insufficient.

In order to enhance what already exists, in this document we will provide the information to begin to understand the availability of technology that can reinforce vital elements in the fight against corruption such as transparency, through validation by consensus.

We will focus on Distributed Ledger Technology (DLT), its structure, constituent elements and mode of operation, and, consequently, its application in administrative contracting processes.

MARCO LEGAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE TABASCO

Como se comentó en la etapa introductoria del presente documento, el marco jurídico de la contratación pública, en todas sus vertientes, está definido desde nuestra Constitución Federal; el artículo 134 de Constitucional marca las pautas para la contratación pública, y deriva en la creación de leyes reglamentarias como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas o la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En ese tenor, considero necesario citar de manera textual el precepto constitucional mencionado en el párrafo inmediato anterior, toda vez que dicho artículo constitucional es fuente primigenia de toda la legislación que de él deriva:

“ARTÍCULO 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

(...).

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, **se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública** para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, **a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.**

(...)

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias.

La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

(...).”

En el ámbito estatal el legislador tabasqueño ha emitido el respectivo ordenamiento legal en relación con la contratación administrativa de adquisiciones, arrendamientos y servicios basados en lo estipulado por el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, siendo que la normatividad aplicable es la siguiente:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Tabasco.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco.

Así como existen diversos tipos de contratación en materia civil o mercantil, en materia de contratación administrativa también existe una variedad de estos, destacando: los de obra pública, de adquisición de bienes muebles, de arrendamiento de bienes muebles, de enajenación de bienes muebles, de prestación de servicios, de préstamo y empréstito públicos, además de otras figuras afines al contrato administrativo como la concesión administrativa¹⁶.

De acuerdo con la legislación local en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, el objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control en dicha materia, que realicen todo el aparato que integra el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos, así como los Poderes Legislativo y Judicial.

Actualmente, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco contempla tres tipos de procedimientos mediante los cuales se realizan adquisiciones o se contratan arrendamientos y servicios¹⁷:

¹⁶ Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho administrativo*. México, INEHRM, 2016, pp. 183 y 184.

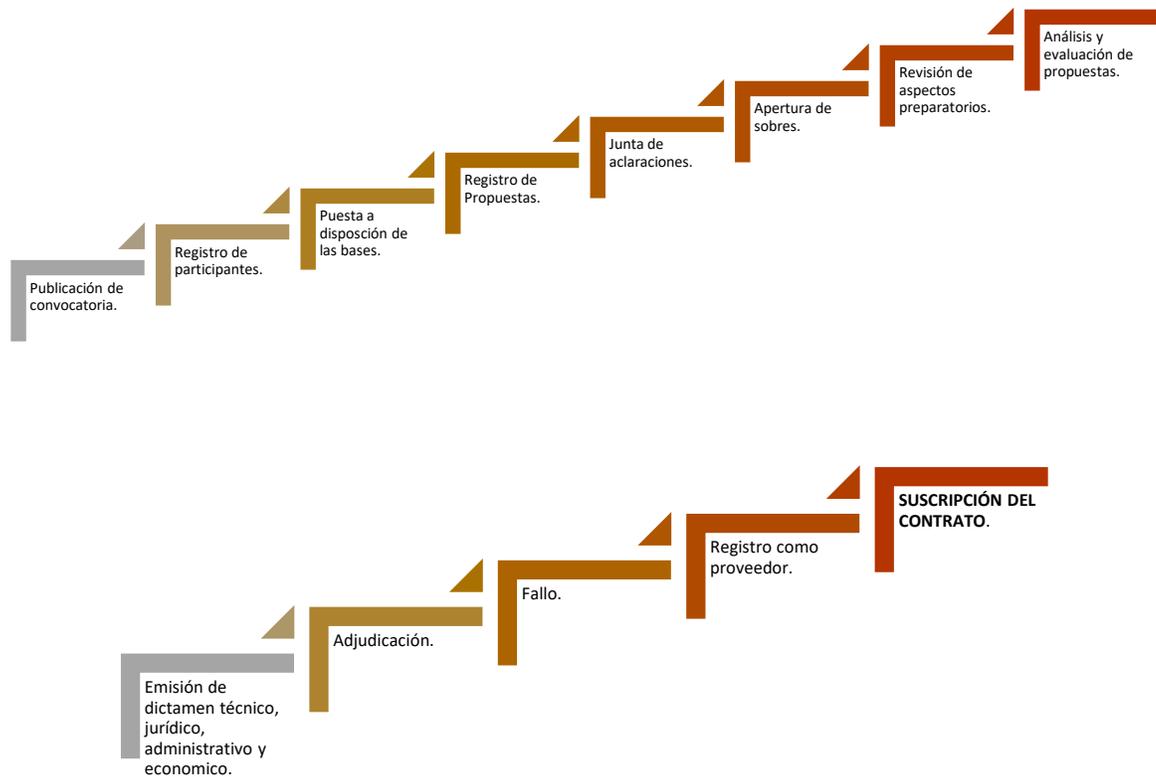
¹⁷ Artículo 2° fracciones XII, XIII y XIV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

- **Licitación Pública.** - Procedimiento por el cual se expide convocatoria pública, selecciona y adjudica a los licitantes los contratos relativos a las adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios.
- **Licitación Simplificada, Mayor o Menor.** - Procedimiento mediante el cual se realizan adquisiciones o contratan arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de Licitación Pública, a través de la invitación a un número mínimo de licitantes con capacidad de respuesta inmediata y por los montos máximos establecidos en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.
- **Adjudicación Directa.** - Procedimiento por el cual se fincan pedidos o celebran contratos de manera directa, sin llevar a cabo licitaciones públicas o simplificadas, bajo la responsabilidad de las dependencias, órganos o entidades, siempre que se cumplan las condiciones que para ello establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

Como se puede advertir, por regla general la Ley invita a que los procesos de contratación pública por Licitación, sin embargo, excepcionalmente permite la adjudicación directa.

En ese sentido me permitiré de manera ilustrativa, solamente plasmar el proceso de licitación pública en el siguiente esquema:





Posterior al proceso antes descrito existen dos momentos finales, pero no por eso menos relevantes: **EL CONTROL DE LA ENTREGA Y EL CONTROL DE PAGOS.**

En el ámbito de aplicación de la tecnología Blockchain, nuestro objeto de estudio e implementación de esta será en el proceso de Licitación Pública, la cual, en mi opinión, es la que genuinamente persigue los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y que con la aplicación de la tecnología Blockchain se vería enriquecida, primordialmente en la ejecución del Smart Legal Contract.

LA TECNOLOGÍA DE REGISTRO DISTRIBUIDO (DLT) Y LOS SMART CONTRACT

En los últimos años hemos escuchado sobre una serie de avances tecnológicos que, en palabras de sus expositores, redefinirán nuestro estilo de vida o, por lo menos, de interactuar con nuestro entorno. Una de estas tecnologías es el blockchain, cuyo nombre traducido al español es por demás ilustrativo, puesto que significa cadena de bloques.

La DLT tiene sus orígenes en la criptografía y el denominado criptoanarquismo¹⁸. *Su aparición formal data del 2008, cuando un usuario con el seudónimo de Satoshi Nakamoto publicó un whitepaper, en donde explica a detalle cómo funcionan las criptomonedas.*

Sin embargo, las criptomonedas son apenas la punta del iceberg para los estudiosos del tema, puesto que las aplicaciones a desarrollar en la vida cotidiana van más allá de lo ofrecido por las criptomonedas.

La DLT es una tecnología basada en la teoría de juegos, criptografía e ingeniería de software para que una red de computadoras anónimas pueda llegar a un consenso sobre un registro compartido¹⁹. Es pues, una cadena de bloques de información unidos entre sí por algoritmos criptográficos.

De acuerdo con el World Economic Forum, la firma PWC y el Stanford Woods Institute, podemos describir a la DLT o al Blockchain como “una lista interconectada y en expansión de registros almacenados de manera segura en una red peer-to-peer, en donde cada participante de esta red puede consultar la información, lo que crea confianza en el sistema”²⁰.

¹⁸ Movimiento surgido en la década de los noventa en el siglo pasado. Tenía como estandartes las libertades individuales y la privacidad de los actos.

¹⁹ Ast, Federico. (2019). *Conceptos básicos sobre el blockchain*. 27 de mayo de 2019, de Medium sitio web <https://medium.com/astec/conceptos-b%C3%A1sicos-sobre-el-blockchain-e5e7c7d52ebf>

²⁰ World Economic Forum System Initiative on Shaping the Future of Environment and Natural Resource Security. (2018). *Building Block(chain)s for a Better Planet*. 01 de septiembre de 2018, de World Economic Forum sitio http://www3.weforum.org/docs/WEF_Building-Blockchains.pdf

Este sistema de transacciones descentralizada garantiza la confianza al punto de permitir que, individuos que no confían entre sí puedan interactuar de una forma segura sin un intermediario. Y es ese el punto esencial, donde radica lo vanguardista y el valor agregado a esta tecnología: la confianza sin necesidad de intermediarios.

Los elementos constructores de esta tecnología, que al final de cuentas son los que respaldan la confianza entre los participantes, son las medidas de seguridad. Estas medidas ofrecen un alto grado de complejidad que garantizan la inmutabilidad de las transacciones llevadas a cabo por este método de registro; dichas medidas de seguridad son las siguientes²¹:

- Hashes criptográficos. Se usa para identificar una función criptográfica. Estas funciones tienen como objetivo primordial codificar datos para formar una cadena de caracteres única. Sirven para asegurar la autenticidad de datos, almacenar de forma segura contraseñas, y la firma de documento electrónicos.
- Cifrado asimétricos (firma). También llamada criptografía de clave pública (en inglés *public key cryptography*) o criptografía de dos claves (en inglés *two-key cryptography*), es el método **criptográfico** que usa un par de claves para el envío de mensajes. Las dos claves pertenecen a la misma persona que recibirá el mensaje. Una clave es *pública* y se puede entregar a cualquier persona, la otra clave es *privada* y el propietario debe guardarla de modo que nadie tenga acceso a ella. Además, los métodos criptográficos garantizan que esa pareja de claves solo se puede generar una vez, de modo que se puede asumir que no es posible que dos personas hayan obtenido casualmente la misma pareja de claves²².
- Redes de nodos (pair to pair o mejor conocidos como P2P). P2P es una de las redes de comunicación más antiguas del mundo de la informática, ya que

²¹ Ocariz, Emiliano B. *Blockchain y Smart Contracts*. Madrid, Editorial Alfaomega, 2018, p. 21.

²² Simmons, Gustavus J. *Contemporary Cryptology: The Science of Information Integrity*. Illinois, EEUU, IEEE PRESS, 1992, p. 78.

prácticamente surgió después de la creación de los ordenadores personales. La **red Peer to Peer** se conoce en español como red entre pares o red **de igual a igual**. Consiste en un modelo de comunicación descentralizado, es decir, **no necesitamos un servidor central**, sino que **cada parte o usuario actúan por igual** y pueden tener la función de servidor o de cliente²³.

- **Árbol de Merkle (Merkle tree)**. Es uno de los métodos más utilizados para la verificación de datos en un blockchain. Este destaca por su alta fiabilidad y la rapidez con la que permite llevar a cabo las operaciones de transmisión de datos²⁴. Es, según la definición del especialista Luis Francisco Rosales, "una estructura de datos usada en el blockchain que sirve para resumir y verificar la integridad de una base de datos²⁵."
- **Marcas de tiempo**. La marca de tiempo es aquella que permite identificar el instante en el que fue creado el bloque²⁶.

¿Cómo funciona de manera general la tecnología de registro distribuido? Cada bloque se encuentra conectado al bloque anterior por un algoritmo criptográfico llamado Hash. Siendo que los bloques vinculados forman una cadena.

El autor Walker Wayne sintetiza el proceso de la siguiente manera: "(...) esta cadena forma la base de datos que se distribuye y opera por consenso. Las computadoras en la red, conocidas como nodos, validan las transacciones y las agregan a la cadena de bloques. Sin una fuente centralizada para verificar los cambios, se utiliza un algoritmo de consenso distribuido para crear un acuerdo entre

²³ Sanz Romero, Marta. (2019). *¿Qué es P2P y en qué consiste?* 14 de septiembre de 2019, de Computer Hoy sitio web <https://computerhoy.com/reportajes/tecnologia/p2p-que-es-489221>

²⁴ Bennett, Garner. (2018). *Merkle Tree Hashing: How Blockchain Verification Works*. 03 de septiembre de 2018, de Coincentral sitio web <https://coincentral.com/merkle-tree-hashing-blockchain/>

²⁵ Rosales, Luis Francisco. (2019). *Fundamentos del Blockchain: ¿qué es un Merkle tree?* 28 de junio de 2019, de Conexión ESAN sitio web <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2019/12/fundamentos-de-blockchain-que-es-un-merkle-tree/>

²⁶ Dolader Retamal, Carlos, Bel Roig, Joan, Muñiz Tapia, José Luis. (2017). *La blockchain: fundamentos, aplicaciones y relación con otras tecnologías disruptivas*. Revista Economía Industrial sitio web <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/405/DOLADER,%20BEL%20Y%20MU%C3%91OZ.pdf>

los nodos, de modo que se realice la misma entrada en cada ledger”.²⁷.



Existen dos tipos, uno es público o también denominado sin necesidad de permiso y otro privado. Mientras el primero puede ser accesible para cualquier persona el segundo requiere de un permiso para que le sea proporcionado el acceso a la red.

Una red de registro distribuido privada es aquella controlada por una empresa o entidad, la cual gestiona tanto los permisos de registro de transacciones como los permisos de lectura sobre esas transacciones, además de controlar los servidores físicos que soportan la red.

Ahora bien, para el ingeniero Emiliano B. Ocariz existe un tercer tipo o mejor dicho una conjunción entre los dos tipos, esta es las denominadas Blockchain federada. Para él este tipo “(...) comparten algunas características de redes privadas y algunas públicas, siendo un híbrido. La red no es propiedad de una única empresa sino de un grupo, por lo que se obligan a acordar ciertas reglas y tener representantes dentro de la red”.²⁸

En cualquiera de los casos anteriores la tecnología de registro distribuido es como el libro de asientos de contabilidad de una empresa en donde se registran todas las entradas y salidas de dinero; en este caso hablamos de un **libro de acontecimientos digitales. Esta transferencia no requiere de un intermediario**

²⁷ Wayne, Walker, *Blockchain. Aplicaciones y entendimiento en el mundo real*. Epub, 2018.

²⁸ Ocariz, Emiliano B. *Blockchain y Smart Contracts*. op. cit., p. 156.

centralizado que identifique y certifique la información, sino que está distribuida en múltiples nodos independientes entre sí que la registran y la validan sin necesidad de que haya confianza entre ellos.

Una vez introducida, **la información no puede ser borrada**, solo se podrán añadir nuevos registros, y no será legitimada a menos que la mayoría de ellos se pongan de acuerdo para hacerlo.

La tecnología de registro distribuido ha alcanzado cierta madurez desde la fecha en que se creó hasta hace una década, que es cuando evolucionó a campos tan delicados como la economía, que pone al panorama mundial la totalidad de aplicaciones y posibilidades que tiene esta tecnología en el sector público y privado.

Dadas sus características esta tecnología es punta de lanza en el almacenamiento, transmisión y protección de datos.

Uno de sus mayores potenciales está en los llamados **Smart Contract** o contratos inteligentes, con los cuales se podrán hacer acuerdos y transacciones sin la necesidad de intermediarios y con los beneficios inmediatos la transparencia, la inmediatez y la inmutabilidad.

Como se mencionó en su oportunidad, la notoriedad ganada por el Bitcoin resultó en el nacimiento de decenas de criptomonedas que aspiraban a valorarse económicamente igual o más que su predecesora. ¿Cuál era el común denominador? Todas utilizaban el blockchain como tecnología sustento.

Una de esas nuevas criptomonedas fue el Ether, la cual fue creada por medio de la plataforma Ethereum. Sin embargo, a diferencia de todas las demás criptomonedas y plataformas de programación, Ethereum tiene un nivel de escalabilidad mayor que sus semejantes, dando pie a una mejor adaptabilidad en el crecimiento de las funciones añadidas. Desde 2015, Ethereum es líder mundial en Blockchain programable.

Ethereum se define como una plataforma para construir aplicaciones que corren exactamente como fueron programadas sin la posibilidad de tiempos muerto, censura, fraude o interferencia de terceros²⁹.

Es por medio de esta plataforma que se están programando los Smart Contracts más relevantes en la actualidad. Pero pasemos a la pregunta sustancial ¿Qué es un Smart Contract?

Para entender un Smart Contract, primero hemos de recordar qué significa un contrato. **Un contrato no es más que un acuerdo entre dos o más partes, un entorno donde se define lo que se puede hacer, cómo se puede hacer, qué pasa si algo no se hace.** Es decir, unas reglas de juego que permiten a todas las partes que lo aceptan entender en qué va a consistir la interacción que van a realizar.

Luego entonces, un Smart Contract es un contrato digitalmente ejecutable que un programa de computadora almacena dentro de una Blockchain, permitiéndole a este la transferencia y comunicación entre las partes de una red. Evitan el lastre de la interpretación al no ser verbal o escrito en los lenguajes que hablamos. **Los smart contracts están compuestos de “scripts” (códigos informáticos) escritos con lenguajes de programación. Esto quiere decir que los términos del contrato son puras sentencias y comandos en el código que lo forma.**

Una definición más técnica, nos la ofrece la propia plataforma Ethereum: “un contrato inteligente es una colección de código e información que reside en una dirección específica de la blockchain de Ethereum. Las cuentas de contratos permiten pasar mensajes entre ellos y también realizar computación Turing completa. Los contratos viven en la blockchain en un formato específico de Ethereum llamado bytecode Ethereum Virtual Machine (EVM)”.³⁰

²⁹ <https://ethereum.org/es/>

³⁰ <https://ethereum.org/es/>

Así pues, un Smart Contract contiene un tipo especial de instrucciones que es almacenada en la blockchain, en la cual se proporciona la capacidad de auto ejecutar acciones de acuerdo con una serie de parámetros ya programados. Todo esto de forma inmutable, transparente y completamente segura.

Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, los Smart Contracts tienen como objetivo eliminar intermediarios para simplificar procesos y, con ello, ahorrar costes al consumidor.

Un Smart Contract puede ser creado y llamado por personas físicas y/o jurídicas. Pero también por máquinas u otros programas que funcionan de manera autónoma. Tiene validez sin depender de autoridades. Esto se debe a su naturaleza: **es un código visible por todos y que no se puede cambiar al existir sobre la tecnología blockchain.** Esto le confiere un carácter descentralizado, inmutable y transparente.

El creador de la plataforma Ethereum, Vitalik Buterin, clasifica en tres grandes grupos las aplicaciones prácticas a que da lugar la programación de Smart Contracts: una primera categoría que incluye a las operaciones financieras y contratos monetarios, incluyendo derivados financieros, contratos de cobertura, carteras de ahorro y testamentos; la segunda categoría serían las aplicaciones semifinanceras, donde existe la utilización de dinero pero se utiliza como premio para la ejecución de una tarea; y como última y tercer categoría involucra aplicaciones alejadas del mundo financiero, tales como el voto electrónico o gobierno descentralizado.

Es ese tercer rubro el cual pretende desarrollar y plantear de la mejor manera el presente trabajo, en aras de un mejor desempeño en la administración pública estatal.

En este punto valdría la pena hacer una pausa para puntualizar la distinción entre un Smart Contract y un Smart Legal Contract³¹:

- Un *Smart Contract* es una secuencia de código informático (software) autoejecutable, que permite automatizar las transacciones de tokens digitales en la red blockchain cuando se cumplen unas determinadas reglas preestablecidas para ello.
- Con la expresión *Smart Legal Contract* se identifica un contrato que cumple los requisitos esenciales de los contratos que establece la normativa legal, y que está integrado por smart contracts que funcionan como herramientas para garantizar ex ante la ejecución de alguna de las cláusulas del contrato.

Puntualizado lo anterior, la consideración de un Smart Contract como Smart Legal Contract dependerá de que se ajuste a los conceptos tradicionales del derecho contractual dándose los elementos esenciales exigidos por la normatividad vigente. Fundamentalmente en un Smart Legal Contract, las partes contratantes establecen los términos del contrato y se indexan en su texto un Smart Contract para la auto ejecución de determinadas clausulas.

El Smart Legal Contract se almacena en una dirección específica de la red Blockchain, como lo podría ser Ethereum, y cuando el evento contemplado en el Smart Legal Contract ocurre, por ejemplo, la verificación del resultado de una acción, automáticamente la cláusula en donde subyace uno de los Smart Contracts se ejecuta por acción de este, sin la intervención de las partes contratantes.

En definitiva, el Smart Legal Contract reviste la forma de contrato legal si cumple con los requisitos exigidos por la norma legal. En ese sentido es completamente posible la utilización de este tipo de contrato en la Contratación Administrativa.

³¹ Tur Faúndez, Carlos. *Smart contracts. Análisis jurídico*. Madrid, Editorial Reus, 2018, p. 59.

APLICACIÓN DE TECNOLOGIA DISRUPTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN EL SECTOR PRIVADO

Las aplicaciones de la tecnología, en cualquier rubro, avanzan a pasos agigantados. Los casos de utilización de la DLT ya es un hecho en diversas latitudes del planeta.

Estos son ejemplos de países que han comenzado a desarrollar e implementar el Blockchain como herramienta en el ofrecimiento de servicios dirigidos a la sociedad:

- **CHILE.** En los últimos años Chile Compra se ha enfocado en mejorar sus procesos y hacerlos más transparentes y confiables, para lo cual ha experimentado con diversas tecnologías que le permitan cumplir con este objetivo. En este contexto ha implementado un piloto basado en el uso de blockchain para certificar las órdenes de compra, de manera tal de lograr trazabilidad en el proceso de licitación o compras del gobierno (Jofías, 2018)³².
- **GEORGIA.** En abril de 2016, la NAPR de la República de Georgia decidió diseñar una solución basada en blockchain para la gestión de sus registros de propiedad. En una primera fase, se utilizó una blockchain privada autorizada para mantener registros críticos, y una blockchain pública de Bitcoin para permitir a los ciudadanos verificar el registro de transacciones de transferencia de títulos de propiedad (Graglia y Melon, 2017)³³.
- **ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:** La Administración de Servicios Generales (GSA) está considerando utilizar una combinación de diferentes tecnologías, como blockchain e IA. El objetivo es generar eL valor al contribuyente, disminuir la carga en la industria y liberar a

³² Serale, Florencia, Redl, Christoph, Munte-Kunigami, Arturo. *Blockchain en la administración pública ¿Mucho ruido y pocos bloques?* Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019, p. 44.

³³ Op. cit. p. 46.

los profesionales de las tareas orientadas a procesos para que puedan dedicar más tiempo a enfocarse en el pensamiento crítico (Thornton, 2017). Con respecto al tiempo de entrega, la GSA espera realizar procesos de contratación en menos de 10 días después de la optimización de sus procesos de adquisición (Friedman, 2017)³⁴.

- **BAHAMAS.** El proyecto Bahamas Blockcert permite la emisión de certificados digitales validados a nivel nacional con un formato abierto e interoperable, por lo que pueden alojarse en diversas plataformas. En este caso se utiliza una billetera digital, a la que se accede a través de una aplicación móvil. Además de poder alojar y portar sus blockcerts, las personas tendrán la posibilidad de agregar su currículum vitae y otros atributos de identidad (ID, tarjeta de seguro social, licencia de conducir). Adicionalmente, podrán enviar estas certificaciones a potenciales empleadores, los cuales pueden verificar la autenticidad de la información. Como consecuencia, se intenta remover barreras al acceso de información y hacer más eficiente la búsqueda laboral.

En este caso, la tecnología blockchain brinda seguridad y certeza a los blockcerts, pero además elimina intermediarios que anteriormente debían certificar la validez de los títulos académicos, cursos de capacitación y certificaciones. Debido a que la verificación de esta información se puede automatizar, pueden ahorrarse tiempos y costos de transacción vinculados al reclutamiento³⁵.

- **JAPÓN:** El gobierno japonés comienza a dar los primeros pasos para generar un registro de propiedad para áreas de tierra de cultivo y bosques basados en blockchain. Tendrá como objetivo promover la reutilización de tierra inactivas, actualizando y haciendo eficientes las transacciones inmobiliarias³⁶.

³⁴ Op. cit. p. 53.

³⁵ Op. cit. p. 57

³⁶ Ocariz, Emiliano B. *Blockchain y Smart Contracts. Op. cit., p. 203*

- **GHANA:** La falta de títulos de propiedad en las naciones africanas es un tema persistente. Es por eso que se ha comenzado a desarrollar un sistema de titulación de propiedad por medio de la tecnología blockchain para ayudar a asegurar los derechos de propiedad de los ciudadanos³⁷.
- **DUBÁI:** En el año 2013 este Emirato lanzó una estrategia para transformar Dubái en una ciudad inteligente. De acuerdo a esta estrategia, 1,000 servicios gubernamentales pasaren a ser soportados por nuevas tecnologías. Evidentemente el blockchain se encuentra dentro de esas tecnologías que hacia inicios de esta década transforme de manera revolucionaria la relación gobierno y ciudadanos.

La estrategia Blockchain de Dubái gira en torno a los registros de la propiedad de la tierra: verificación de la propiedad y traslado de dominio de la propiedad; la implementación de una plataforma de pagos de tramites gubernamentales basada en blockchain; y el lanzamiento de una criptomoneda de curso legal de nombre emCash³⁸.

Los anteriores, pueden ser de momento, los casos más emblemáticos en donde la administración pública de diversos países considera comenzar con la aplicación de la tecnología de registro distribuido. No obstante, ese camino es mayormente explorado por entes privados, y que en poco tiempo se ha demostrado la efectividad de esta tecnología. Es el caso de la industria pesquera que utilizará en el corto plazo un sistema basado en Blockchain dedicado al registro de datos de origen y rastreo internacional de productos pesqueros. Esta plataforma servirá en aspectos relevantes del negocio pesquero como en los Seguros Marítimos a contratar o el seguimiento y trazabilidad de contenedores.

³⁷ Op. cit. p. 202.

³⁸ Op. cit. p. 208.

De igual forma es posible la aplicación de la tecnología blockchain en el periodismo como lo permite la plataforma *Steemit*³⁹, en la propiedad intelectual con la plataforma *Totem*⁴⁰, en la contabilidad, en la salud o en el sector bancario.

Ahora bien, a estas alturas del presente trabajo y una vez estudiados conceptos puntuales como lo son: qué es el blockchain, cómo opera un Smart Contract dentro de un Smart Legal Contract, e incluso de manera general el marco legal en los procesos de adquisiciones y los beneficios del acceso a la información y la transparencia me gustaría plantear un esquema general para la aplicación en un proceso de licitación que derive en la contratación administrativa. A continuación, lo indico de manera ilustrativa:



³⁹ Creada en 2016 por Daniel Larimer, permite que cada usuario pueda crear y compartir contenido periodístico a la vez que recibe ganancias en la moneda Steem en función a la popularidad del artículo o del interés despertado, haciendo que el beneficio sea directo hacia el periodista.

⁴⁰ Lanzado por el buscador chino Baidu, este servicio añade marcas de tiempo a cada imagen que ha sido publicada por usuarios. La trazabilidad de la imagen está garantizada, ya que, al poder ser consultados los detalles de cada imagen en la blockchain, cualquier persona puede acceder y ver los datos para verificar la propiedad de dicha imagen.

EJECUCIÓN DE LAS CLAUSULAS DEL SMART LEGAL CONTRACT



Como nos podemos percatar y de acuerdo a la información proporcionada en el presente trabajo, en los niveles inferiores de la pirámide todo lo dirigido a la DLT será validado por lo que definimos como las REDES DE NODO, las cuales pueden ser cualquier usuario que se determine puede ser parte de la RED PRIVADA, lo que no significa que esta red sea inaccesible para consulta de la información o la transacción misma.

Los nodos de la red deben ser, desde la opinión de quien esto escribe, Universidades Públicas y Privadas Nacionales e Internacionales, Centros de Investigación, las Unidades Administrativas de todo el aparato de la Administración Pública e incluso Organizaciones de la Sociedad Civil, todo en aras de que la evaluación de la información sea efectivamente validada por entes especializados y que abonan al desarrollo del país.

CONCLUSIONES

Como podemos notar, el hecho de que la red de validación en el proceso licitatorio planteado sea completamente heterogénea, da pie a que los posibles actos de corrupción en cada etapa sean reducidos. Además, si le sumamos el aspecto tecnológico que al final de cuentas será quien elija a la propuesta que reúna de manera óptima los requisitos, se eliminan los factores que no comulguen con los principios de transparencia y eficiencia en el gasto público.

En el apartado relativo al pago de la contraprestación, esta única y exclusivamente supeditada al cumplimiento a cabalidad del objeto de la contratación y no a factores ajenos al proveedor, que en ocasiones llevan a situaciones indeseables a muchos de los prestadores de servicios a gobierno. Verbi gracia la deuda con proveedores y contratistas que tiene la empresa productiva del Estado PEMEX, la cual asciende a 105'000,000,000.00 USD (ciento cinco mil millones de dólares 00/100).

No es un secreto tampoco, que mucha de esa deuda está integrada por diversos contratos otorgados en la opacidad y al amparo del tráfico de influencias. Y quizás ese sea el punto toral o, por lo menos, el común denominador en los actos de corrupción: el factor humano.

La historia nos ha demostrado que, sin entrar en ningún debate filosófico, la naturaleza humana tiende a tomar decisiones poco beneficiosas a la colectividad cuando de dinero o poder se trata.

En ese sentido y plenamente convencido que nos encontramos en el zenit de la civilización humana, me parece pertinente que muchos de los problemas que nos aquejan como sociedad y como país, pueden ser solventados y superados por las herramientas tecnológicas que tenemos a nuestro alcance. Solo es cuestión de voluntad política.

La tecnología de registro distribuido nos ofrece dar ese paso tan importante como país, porque dicho sea de paso nos encontramos en un momento envidiable

como nación, y quizás con esfuerzo podamos lograr lo que nos ofrecen las tecnologías disruptivas: **UNA REVOLUCIÓN DE CONFIANZA EN NUESTRAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.**

BIBLIOGRAFÍA

Buterin, Vitalik, *Ethereum and Oracles*. Ethereum blog, 2014. Disponible en <https://blog.ethereum.org/2014/07/22/ethereum-and-oracles/>

Blanco, Daniel, *Cómo la blockchain llevó 25 toneladas de atún Dolores a España*, El Financiero, México, 11 de diciembre de 2017. <http://www.elfinanciero.com.mx/tech/como-la-blockchain-llevo-25-toneladasde-atun-dolores-a-espana>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dannen, Chris, *Introducing Ethereum and Solidity*. EEUU, Berkeley University Press, 2017, 212 páginas.

Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho administrativo. Contratos*. México, Editorial Porrúa, 2000, 540 páginas.

Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo*. México, INEHRM, 2016, 331 páginas.

Ibáñez Jiménez, Javier Wenceslao, *Blockchain: Primeras cuestiones en el ordenamiento español*. Madrid, Editorial Dykinson S.L., 2018, 192 páginas.

Informe 'Building Block(chain)s for a Better Planet' publicado por the World Economic Forum System Initiative on Shaping the Future of Environment and Natural Resource Security. Disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_Building-Blockchains.pdf

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de protección de datos en posesión de los sujetos obligados.

Ley General de Archivos.

Ocariz, Emiliano B., *Blockchain y Smart Contracts*. Madrid, Editorial Alfaomega, 2018, 276 páginas.

Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de derecho civil IV. Contratos*. México, Editorial Porrúa, 2001, 548 páginas.

Tur Faúndez, Carlos, Smart contracts. *Análisis jurídico*. Madrid, Editorial Reus, 2018, 207 páginas.

Wayne, Walker, *Blockchain. Aplicaciones y entendimiento en el mundo real*. Epub, 2018.

<https://ethereum.org/es/>

MEDIACIÓN, MÉTODO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE TABASCO.

03 de abril de 2021

Genaro Vásquez Velasco

Resumen: La administración pública centralizada, es el eje central en las formas administrativas de organización dentro de las maneras de gobierno en México, esta figura tiene la obligación de proteger y promover los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los cuales México forma parte.

Por ello es importante voltear la mirada a lo que ocurre dentro de esta forma de organización administrativa puesto que una incorrecta gestión de los conflictos laborales pudiera devenir en afectaciones para la prestación de los servicios públicos y un déficit presupuestal para las Secretarías de Estado lo que imposibilita en algunos casos el cumplimiento de sus funciones. Finalmente, el trabajo presenta a la mediación dentro del sistema de justicia alternativa como un método eficaz para la solución de conflictos laborales burocráticos en Tabasco.

Palabras claves: Mediación, administración pública, Tabasco, conflicto laboral.

Abstract. The centralized public administration is the central axis in the administrative forms of organization within the forms of government in Mexico, this figure has the obligation to protect and promote the human rights enshrined in the Political Constitution of the United Mexican States and the International Treaties of which Mexico is a party.

For this reason, it is important to look at what happens within this form of administrative organization since an incorrect management of labor disputes could lead to effects on the provision of public services and a budget deficit for the State Secretariats, which makes it impossible in some cases the fulfillment of their

functions. Finally, the work presents mediation within the alternative justice system as an effective method for solving bureaucratic labor disputes in Tabasco.

Keywords: Mediation, public administration, Tabasco, labor conflict.

I. Introducción.

El sector público representa una proporción muy importante del empleo en todos los países del mundo, sin embargo, las relaciones laborales en la administración pública conllevan situaciones y dificultades diferentes al sector privado (Hernández,2015:10).

Las relaciones laborales en el sector público de toda parte del mundo tienen características peculiares y en ocasiones difíciles de procesar, ya que el Estado es al mismo tiempo regulador de las necesidades sociales, garante de los derechos de las personas y su vez un empleador de miles de trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo (2013) ha establecido las bases para el uso de mecanismos voluntarios de resolución de conflictos laborales, y de manera sistemática en sus recomendaciones y los estudios realizados o avalados por esta, exhorta tanto al sector privado, como al público, hacer uso de la conciliación voluntaria e insiste para que los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales sean concebidos de manera tal que contribuyan a la solución pacífica y a la promoción de la negociación colectiva tanto en el sector público como en el privado.

El derecho al trabajo implica la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada y remunerada. El cumplimiento del derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana (Escamilla, 1987:3). Sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de las personas, sus familias, contribuye también a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

Descrito lo anterior, podemos identificar dos grandes ejes en las relaciones laborales dentro de la administración pública centralizada del Estado de Tabasco,

siendo el primer eje, los objetivos de las dependencias que conforman la referida administración, destinados a la consagración de derechos humanos, a través de la prestación de servicios básicos para una vida digna, el segundo enfocado en la fuente de ingresos económicos para las personas que trabajan en ella, de la que se desprende la consolidación de diversos objetivos personales.

Por lo anterior, es de suma importancia poner nuestra atención en las relaciones laborales dentro de la citada administración pública, puesto que el surgimiento de conflictos laborales y su incorrecta gestión pudiera devenir en mayores daños a la sociedad tabasqueña en su conjunto.

II. Mediación, aspectos generales.

La mediación en México nace de la llamada justicia alternativa como mecanismo para consolidar el derecho humano de acceso a la justicia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los reconoce como un derecho fundamental tal y como lo refiere la autora Eglá Cornelio Landero (2017:10) al señalar que el Estado respalda la validez constitucional de la justicia alternativa que al igual que los procesos jurisdiccionales, persiguen la misma finalidad: que las personas inmersas en un conflicto encuentren una solución justa y en el menor tiempo posible.

De sustento a lo anterior, es de observarse que el Poder Judicial de la Federación tampoco es ajeno a estos temas tal y como se puede constatar en diversas tesis de jurisprudencias emitidas de las cuales destaca la nombrada *Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado*, en la cual se establece que tanto la tutela judicial, (es decir los tribunales a los cuales se acuden para dirimir un conflicto), como los mecanismos alternos de solución de controversias, en un mismo plano constitucional, con la misma dignidad y tienen como objeto una misma finalidad, que es resolver los desacuerdos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano (Seminario Judicial de la Federación, 2013:1723).

En resumen, es válido afirmar que existe un argumento normativo que enviste a la mediación para la solución de conflictos, toda vez que se encuentra reconocida en la Carta Magna, es decir, es un derecho fundamental consagrado dentro del derecho humano de acceso a la justicia, que forma parte de la llamada justicia alternativa.

Los MASC se distinguen por principios y características distintos a la justicia tradicional, por ejemplo, la voluntariedad, la flexibilidad y la intervención mínima hacen que el procedimiento no sea estricto y que las personas puedan desahogar todas aquellas situaciones que tal vez en un sentido estricto no son propias del litigio (Garza,2015: 176).

La mediación y conciliación permiten y fomenta el dialogo entre las personas, y se deja de lado la imposición de acuerdos que pretendan concluir una controversia por parte de terceros. Se rescata y fomenta la cultura de la paz, una convivencia social en armonía, avivando sentimientos positivos y proactivos en beneficios conjuntos (Islas y Cornelio, 2014:47).

Luego entonces, se afirma que los MASC al tener en consideración a las personas y sus emociones son un método no jurisdiccional mediante el cual un tercero neutral e imparcial facilita el dialogo entre las personas inmersas en una situación de conflicto con la finalidad de que estas lleguen a acuerdos conforme sus intereses y necesidades (Moore, 1995:101).

3. Conflictos laborales burocráticos

Las relaciones laborales emanadas del Estado han permanecido en constante evolución, cuya tendencia vierte a la protección de los derechos laborales de los servidores públicos y a su vez a exigencias en el desempeño de sus funciones. Inmersas en esta evolución las autoridades administrativas tampoco se encuentran exentas de las exigencias en que sus actividades sean eficaces, eficientes y rentables, es pues por donde se vea una oportunidad para que en cualquier momento se dé una situación de conflicto.

La interacción necesaria y permanente entre compañeros de trabajo, subordinados o superiores jerárquicos genera que, en el entorno laboral, exista un ambiente social deseable de exploración, con el ímpetu humano de desarrollarlo y acrecentar lazos afectivos y profesionales. Es derivado de ello, que la misma inercia e interacción genera conflictos interpersonales, los cuales pueden ser desde pequeñas desavenencias hasta llegar a situaciones de malos tratos, amagos e injurias, haciendo denotar una situación de violencia. En este sentido, tal cual se afirma en la introducción al presente trabajo, los conflictos en los ambientes laborales son algo natural y siempre existirán.

El conflicto, si bien puede tener diversas dimensiones conceptuales, cierto también es que, desde un punto de vista amplio, estos pueden ser considerados como diferentes percepciones de una misma realidad. El conflicto también es un hecho temporal, lo que no quiere decir otra cosa más que éste tiene un ciclo de vida, que surge y posteriormente desaparece. Pero, la desaparición de este puede darse tras un plazo considerable y de ahí la importancia, como anotan Martínez Riquelme y Munduate Jaca (1994:12).

Ante ello, la existencia de conflictos, pero por encima de esto, la falta de resolución de los mismos de una forma adecuada, nubla y dificulta toda aspiración por parte del Estado para poder concretar sus fines constitucionalmente establecidos, es decir, la falta de atención a ellos, por los motivos que fueran sabotea su propio esfuerzo por querer realizar sus actividades.

Por tal situación, debe tenerse claro que la existencia de un conflicto no implica que alguna de las partes haya asumido una posición ilegítima o contraria a la ley. Tal y como lo explica Castillejo De Arias (2003:24), en ciertas ocasiones los enfrentamientos cotidianos ocurren entre personas que en un sistema normativo no tienen prohibido pretender algo, pero alguien más se lo niega, persona que a su vez tampoco tiene prohibido negarle ese algo.

El trato con personas es siempre una tarea ardua y el buscar resolver diferencias entre los mismos lo es aún más. Sin embargo, la implementación de

mecanismos alternativos a los tradicionales para la solución de conflictos laborales es una obligación para la administración pública centralizada del estado de Tabasco, lo anterior, en virtud del reconocimiento constitucional que tienen.

Asimismo, se deberá procurar que las relaciones laborales sean más satisfactorias, dentro de un estado de bienestar, cuyos efectos positivos sean múltiples, por un lado generaría más compromiso, lealtad y motivación para los trabajadores burocráticos y por otro conllevaría a la materialización de los fines para los cuales fueron creadas las dependencias de la administración pública centralizada.

En ese sentido, cobra relevancia el uso de la mediación para resolver las controversias laborales burocráticas puesto que la implementación de estos sistemas de la justicia alternativa abona a la construcción de la cultura de paz y el orden público (Kurczyn, 2005:63).

4. Implementación de la mediación en la administración pública centralizada de Tabasco

El presente acápite pretende ser un referente para la implementación u operación de la mediación para abordar conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco. Para llegar a este apartado se han estudiado algunas teorías y conceptos sobre la mediación, para fundamentar su implementación en la solución de conflictos laborales en la administración pública estatal, por lo que se procederá a explicar las etapas de su proceso para que pueda ser empleada en el sector burocrático del estado de Tabasco.

Para efectos del desarrollo de todo el proceso el mediador debe tener en consideración en todo momento de que se encuentra trabajando con personas dueñas de sus conflictos y de su capacidad de decisión, por lo que su trato debe ser observando su libertad, asimismo, debe considerar de que se encuentra frente a una situación de entendimiento y colaboración entre los involucrados y por último

que se trata de una nueva forma de gestionar los asuntos burocráticos por lo que su pensamiento no debe ser lineal-formal (López, 2010:7).

La mediación en las dependencias administrativas del estado de Tabasco deberá de contar con distintas formas de obtener información de los intervinientes puesto que además de las que se detallaran en las fases del proceso existirán fuentes secundarias de información a través de los informes que brinden las áreas de recursos humanos, archivo, recursos financieros y proceso y control de nóminas, todo con la finalidad de que el proceso sea más ágil y en las mejores condiciones para los involucrados (Moore, 1995: 102).

A. Primera fase: recibimiento e informativa

La relevancia de esta fase se origina en virtud de que es el primer acercamiento que tendrá con las personas involucradas en la situación de conflicto, por lo que aquella primera impresión que tengan las personas puede ser pieza clave para el desarrollo de la sesión (OIT,1998:32).

En esta primera fase es válido que se reciba y acoja a los representantes legales de las personas si así lo consideran necesarios, empero estos deberán en todo momento sujetarse lo que dispongan el o los mediadores que dirijan la sesión, es decir, los protagonistas y dueños de los conflictos son quienes participaran de manera activa en las sesiones y no así sus representantes (Cornelio, 2017:313).

Se dice que, el éxito del proceso solo es posible por las personas dueñas de la controversia, pero el fracaso del mismo es responsabilidad del mediador, por lo que este debe transmitir en los intervinientes confianza, a través de una conducta simpática y empática. Esta primera fase es en donde el mediador tendrá mayor intervención por lo que se describen algunas de las cualidades que deberá de tener al momento de su desarrollo.

El mediador debe mostrar tranquilidad y orden en su primera intervención para ello uno de los valores a destacarse del acogimiento y presentación es la empatía que proyecta el mediador, es decir, que pueda comprender la situación en la cual se encuentran las personas y que éstas sienten comprensión. La calma en

el mediador se puede lograr con imparcialidad y neutralidad, la imparcialidad en tanto que no se deberá inclinar por uno u otro de los intervinientes y la neutralidad en cuanto al conflicto puesto que no se posicionará ni lo juzgará.

Si el mediador quiere continuar con las demás fases debe hacer sentir a las personas en confianza y para ello debe mostrar una actitud profesional, esto quiere decir que, si los asuntos que se pretenden abordar son de naturaleza laboral, el tercero mediador debe ser un experto en la materia para efectos de transmitir a las personas que se conoce del tema y por ello puede facilitar su comunicación (OIT,1998:16).

Algunos autores como Rubén Calcaterra (2006) hablan acerca de la generación de rapport en esta primera fase del proceso, este término es referido a la capacidad libre y cómoda de comunicación, para lograr interactuar de esa manera es importante considerar elementos como el modo de hablar, la vestimenta, y los intereses comunes que pueda tener con los involucrados, es decir, en esta fase no es válido los malos tratos a las personas, los tratos con prisas y sin ganas, se quiere gusto por el hacer, que se transmita las ganas de colaborar hacia los intervinientes siendo sincero y compartiendo algún valor en común (Moore, 1995:102).

En esta primera etapa, el mediador recibe a las personas con un saludo, se presenta de manera breve, identifican, diciendo su nombre y que será quien facilite el dialogo entre ellos. Seguido esto, deberá de explicarles en qué consiste la mediación, cuáles son sus principios, características y el objetivo final de esto. Al momento de describir los principios habrá de destacarse el de la voluntariedad y recordarles que de la misma forma en la que han decidido emplear a la mediación para la solución de su controversia pueden prescindir de ella si así lo decidiesen.

Una vez realizada la presentación y acogida de las personas es conveniente fijar las reglas del proceso, así como la actitud que deberán de tener frente al desarrollo de la sesión o sesiones. Es decir, tener una regla mínima de convivencia la cual es el respeto, puesto que se establecerán los tiempos en los cuales cada uno podrá participar sin ser interrumpidos de manera abrupta.

En ese sentido se señalará que es el mediador quien dirigirá la sesión, no quien dará las soluciones a las personas pero sí quien tendrá el control del proceso concediendo el uso de la voz manteniendo siempre el equilibrio entre los intervinientes, asimismo, es importante que estas reglas se establezcan de forma sutil, de manera tal que no se sientan como una imposición y preguntar siempre a los dueños del conflicto si están de acuerdo con ellas, puesto que su participación y consentimiento será pieza clave en caso de que alguno incumpliera con el compromiso que ellos mismos estarían haciendo.

Por último, deberá de explicar de forma breve lo que se hará a lo largo de la sesión, es decir, se les dirá a los intervinientes que cada una de ellos (en las siguientes fases) deberá de contar cuál es la situación que se encuentre viviendo, cómo surgió, por qué han acudido a mediación y qué pretenden conseguir en ello. Por lo que también se habrá de explicar los alcances del acuerdo al que lleguen, con la intención de generar certeza al proceso (Cornelio,2017:313).

En esta fase el mediador tiene la posibilidad de recibir otra fuente de información, una más directa a través de la observación puesto que en el primer encuentro podrá conocer a las personas, su manera de relacionarse, el poder que pudieran tener, las influencias que tengan, algunos posibles gustos y en general toda aquella información que la comunicación corporal puede transmitir.

En síntesis, cada mediador tendrá su estilo al momento de hacer su presentación y bienvenida al proceso de mediación, sin embargo, deberá de contar mínimamente con algunos elementos su discurso de apertura de mediación el cual se puede sintetizar con los siguientes aspectos: Bienvenida, presentación, descripción del proceso, descripción del rol del mediador, fijar reglas de convivencia, alcance de la confidencialidad, avisar lo que hará cada uno, señalar que se podrán hacer sesiones privadas, dar cierta logística y permitir preguntas con la finalidad crear un espacio de trabajo así como promover la confianza y comunicación.

B. Segunda fase: exposición de cada una de las partes, preguntas aclaratorias por el mediador, identificación de posiciones

Para el desarrollo de esta fase el mediador y las personas tienen que tener en claro los siguientes aspectos: los intervinientes tienen intereses y necesidades válidos e importantes para cada uno de ellos, en cualquier conflicto hay intereses compatibles y soluciones complementarias, el acuerdo posible es el que satisfaga los intereses de cada uno de ellos, por lo cual se han de conocer éstos de la mejor forma posible (OIT,1998:39).

En ese sentido, para la identificación de intereses y necesidades de las personas es necesario que estas comiencen a platicar qué los ha llevado al proceso de mediación por lo que será a través de preguntas que se estimule su participación. Para efectos de participación en los conflictos laborales burocráticos no hay una regla general que establezcan el orden de la participación por lo que será responsabilidad del mediador el definir quien deba empezar su narrativa.

Durante esta fase se requieren del desarrollo de diversas técnicas de comunicación, como lo son la escucha activa, el resumen, y la habilidad del mediador para obtener la mayor información posible, en ese sentido se deberá evitar que las personas inicien un proceso de discusión de los temas controvertidos, sino que se busca que cada uno de ellos cuente su versión, para ello es importante el uso de preguntas que permita indagar sobre los antecedentes de lo ocurrido y las acciones tomadas con anterioridad (OIT, 1998:36).

En esta etapa se deberá de conceder el uso de la voz en forma continuada, procurando el equilibrio en los tiempos de intervención. Posterior a las narrativas de los hechos, es menester que el mediador formule preguntas a los intervinientes, respecto de hechos específicos con la finalidad de realizar aclaraciones de temas concretos sobre los que se ha intervenido, las precisiones de los puntos narrados no solo permiten al mediador tener mayor claridad sobre la controversia, sino que las personas se escuchen y recuperen la comunicación perdida.

En ese sentido lo que tiene que realizar el mediador es otorgar protagonismo a las personas, respetando el tiempo de intervención de cada uno, así como permitirles que se expresen libremente por lo que deberá de apoyarse en la formulación de preguntar para confirmar si ha entendido de forma correcta lo expresado por los intervinientes. Por lo tanto, una vez expuesta la situación se le deberá hacer un resumen a cada uno cuya finalidad es repetir lo que han dicho utilizando las palabras de las personas de una manera que se remueva el sentido negativo de las mismas que permita también fijar la petición de estos, es decir, la posición de las personas.

Para realizar un correcto resumen se debe escuchar atentamente a las personas, no interrumpirlas, ser neutral de manera que no invadan juicios de valor al momento de escucharlos, reconocer el sentimiento de los sujetos, identificar la posición y confirmar si lo dicho coincide con lo que han expresado los intervinientes.

C. Tercera fase: Identificación de intereses, creación de opciones y alternativas

Posterior a la identificación de posiciones, es decir saber qué quieren las personas, tiene que ser ubicado los intereses de estos, es decir el por qué lo quieren. Para ello apoyándose de la base del resumen, que dentro de sus utilidades se encuentran la de resaltar elementos importantes del relato de cada uno de los involucrados de manera que se puedan escuchar y restituirles la responsabilidad en sus asuntos.

Además, se deberán de emplear las técnicas de preguntas con la finalidad de promover el dialogo sobre los temas que interesan a las personas, dar continuidad y fluidez a lo que converse quien se encuentre en la narrativa, rescatar información valiosa para los siguientes momentos en el proceso, así como algún dato que desconozca el otro involucrado en el conflicto.

Siguiendo a la autora Eglá Cornelio Landero (2017:314), en esta fase del proceso: “Las partes aclaran los puntos de la disputa, generan una agenda, e identifican los intereses que tienen en común y las divergencias, a través de las

diversas narrativas que han dado como respuesta a las preguntas oportunas que el mediador o los mediadores les han hecho.”

Una vez que se haya podido identificar los intereses de cada parte deberá de ayudarse a los intervinientes en la formulación de opciones que conocen o desean, así como elaborar mejores opciones que las que hayan planteado en algún momento, para este ejercicio es válido solicitar a los participantes que hagan una lluvia de ideas sobre posibles soluciones o temas los cuales deben ser escritos y visibles para ellos con la finalidad de que puedan observar aquellos puntos en común así como de la idoneidad de lo que plantean, asimismo, se sugiere que el mediador una vez que se encuentren plasmadas las opciones en su totalidad, realice preguntas hipotéticas para el futuro de manera tal que permita saber si son viables (Folberg y Taylor, 1996:66).

De igual forma, la autora en comento señala que se generarán las mejores alternativas de acuerdos para mediar, para esta etapa se requiere la mayor claridad posible, puesto que se debe valorar de cada opción planteada por las personas, sus probabilidades, costos, duración, el cómo y cuándo de cada idea planteada, puesto que se prevé sean viables y reales (Cornelio, 2017:315).

D. Cuarta fase. Cierre del proceso y suscripción de acuerdos

Una vez identificados los intereses, esclarecidas las posibles alternativas de acuerdo mediado, se deben ir generando los acuerdos. La materialización de los acuerdos se formaliza a través de la suscripción de un convenio, el cual deberá de contener una fundamentación, es decir que se trata de actuación de personas con la capacidad de suscribir el acuerdo, así como un marco legal que permite tal acción.

Esta última fase, aunque pareciera ser de lo más sencilla es de suma importancia no menguar en los esfuerzos para alcanzar los acuerdos puesto que ante un incorrecto manejo de la situación se puede devolver a las personas el pensamiento adversarial por lo que se sugiere no preguntar en esta fase qué es lo que quieren sino qué están dispuestos hacer, así como recordarles de manera sutil los beneficios de lo que harán en caso de llegar al acuerdo (Calcaterra, 2006:241).

En ese sentido, lo que se encuentre plasmado en el convenio debe contener de manera detallada las acciones tendientes a la solución de la controversia, en la medida de lo posible se deberá de señalar las fechas en plazos no tan largos para que su cumplimiento sea de forma pronta, empero siempre tiene que tratarse de acuerdos de cumplimientos totales, no parciales, se deberá cuidar la redacción del acuerdo así como los puntos a los que hayan convergido observando siempre la neutralidad de las personas y previniendo cualquier desbalance en el mismo, el documento debe ser claro, legible y entendible para las personas, en los términos y condiciones que ellos determinen, si piden que se contenga de manera literal algún asunto deberá de consensarse entre ellos para que así sea plasmado (OIT, 1998:40).

En síntesis el convenio deberá de contener un encabezado en donde se establecerán información respecto de los intervinientes así como el fundamento legal del documento, un apartado de antecedentes en donde se describa el conflicto y otra de declaraciones en donde manifestarán sobre sí mismas, también deberá de contener un clausulado que consiste en señalar los acuerdos logrados, es decir los derechos y obligaciones que tendrá cada uno de los involucrados, todo escrito de manera detallada teniendo en consideración los elementos de tiempo, lugar y modo (Garza,2018:266).

Conclusiones.

La mediación al tener en consideración a las personas, sus intereses, aquello que les importa, sus aspiraciones y sus emociones es un método de solución no jurisdiccional eficaz, frente al sistema tradicional establecido a través de los tribunales laborales burocráticos, puesto que, además de ser en exceso tardada la emisión de laudos, implica únicamente el encuadre de conductas prevista por la leyes laborales no así aquellas causas que originaron el conflicto así como aquella posibilidad de realmente resolver los protagonistas de la historia la situación que se encuentre viviendo.

En ese sentido, la mediación es un proceso mediante el cual un tercero neutral e imparcial facilita el diálogo entre las personas inmersas en una situación

de conflicto con la finalidad de que estas lleguen a acuerdos conforme sus intereses y necesidades, vinculado intrínsecamente con el derecho humano de acceso a la justicia.

Este método no adversarial, se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Local del estado de Tabasco, las leyes del trabajo federales y la estatal, por lo que es imprescindible su implementación en la administración pública centralizada del estado de Tabasco.

El estudio de las relaciones laborales burocráticas permite destacar su relevancia para la sociedad, puesto que forma parte del derecho social y este tiene una transcendencia en la vida cotidiana. Las relaciones laborales burocráticas en Tabasco al ser consideradas como *sui generis*, por los fines mismos que persigue la administración pública como el bienestar social de la población y el disfrute de los derechos humanos, permite precisar que el empeño de todos los sectores tiene que ser tendiente a la erradicación de formalismos o procedimentalismos que pudieran hacer inaccesible tales derechos, así como el cambio de pensamiento del litigio por la colaboración y que sin duda el esfuerzo debe desembocar en la aplicación de las formas no adversariales para la atención de conflictos.

Las dependencias de la administración pública centralizada en México consideran a la mediación y conciliación, como una facultad que tiene que estar expresamente autorizada, regulada y publicada para poder implementarlos, por lo que, al no estar contempladas en sus instrumentos normativos internos como facultades de sus secretarías, departamentos u organización administrativa, no las realizan.

Con esta información se constata que todavía existe un trecho para la consolidación de la justicia alternativa con la finalidad de resolver conflictos laborales burocráticos, sin embargo, es un ámbito de oportunidad para su implementación, por lo que se requiere que el Estado propicie, mediante voluntad política, social o pública espacios donde haya profesionales que puedan llevar a cabo métodos voluntarios para la solución de conflictos, como la mediación.

La paz, y el goce de los derechos humanos son algunos de los fines del Estado a través de la administración pública centralizada, así como obligatorios para las autoridades de todos los niveles en cuanto su respeto y cumplimiento, por lo que al estar estos vinculados con la mediación, resulta ser injustificable su falta de aplicación para la atención de conflictos laborales burocráticos.

Para llevar a cabo la implementación de la mediación para la atención de conflictos laborales burocráticos en el estado de Tabasco es necesario contar con una serie de elementos, los cuales se enumeran para mayor proveer.

Para poder considerar la operatividad de la implementación de la mediación burocrática en Tabasco, además de las conclusiones plasmadas, se tiene como base lo establecido en el presupuesto de egresos del estado de Tabasco para el año 2021 el cual considera que el uso de los recursos públicos debe ser ejercido bajo los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, honradez, transparencia y austeridad, así como el código fiscal del estado de Tabasco, la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del estado de Tabasco, Ley de Hacienda del estado de Tabasco, así como la Ley de Ingresos local.

Además, se contempla la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del estado de Tabasco la cual considera que la austeridad en el uso de los recursos debe ser tomado en cuenta *a priori* en la presupuestación de las entidades, tiene como base también el Programa de austeridad racionalidad y disciplina del gasto del Poder Ejecutivo del estado de Tabasco, el cual tiene como objetivo principal implementar en la administración pública estatal, acciones sobre el uso racional del gasto público.

Vinculado a los anteriores instrumentos, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Tabasco en el enfoque racional y eficaz de los recursos señalando la supresión de estructuras y programas duplicados, las de apoyo ejecutivo, oficinas de prensa y las áreas jurídicas, eliminando “los excesos burocráticos” previniendo ahorro de los recursos presupuestales y materiales. Asimismo, en conjunto a las normas enunciadas, se vinculan la Ley de Planeación del estado de Tabasco, el

Plan Estatal de Desarrollo, Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del estado de Tabasco y sus Municipios, el Manual de Normas Presupuestarias y la Ley de Disciplina financiera.

Lo anterior sirve para contextualizar la relevancia que le ha dado la administración pública estatal al uso de los recursos públicos previendo en casi todas sus normas vinculadas el uso racional del gasto público y sus bienes, por lo que para efectos de elaborar una propuesta acorde a los lineamientos vigentes y las políticas sobre el uso de los recursos públicos, no se busca incrementar el aparato burocrático del estado de Tabasco, ni crear nuevos esquemas espesos formales, o una carga presupuestal que resulte inviable o insostenible para la hacienda pública estatal.

Por lo tanto, la propuesta se enfoca hacia el uso circular de los recursos de tal manera que únicamente se emplee lo que ya se encuentra disponible o bien que el gasto sea mínimo en comparación con lo que costaría la implementación de un nuevo sistema burocrático, en ese tenor se enlistan los siguientes puntos sobre la operatividad de la mediación burocrática en Tabasco:

- Ante la carencia de la aplicación de la mediación como método para la solución de conflictos laborales en la administración pública centralizada del estado de Tabasco, por la falta de una regulación expresa para su implementación, se propone que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o bien en los Reglamentos Interiores de cada dependencia la obligación de cada área o unidad administrativa la obligación de generar mecanismos para la discusión de los asuntos laborales así como la calidad preferente de la solución pacífica de conflictos de trabajo.
- Capacitar a los servidores públicos sobre el uso de herramientas de comunicación, así como de la eficacia de la mediación como método para la solución de conflictos laborales con una duración mínima de 180 horas.
- Planear, programar y presupuestar, la operación de la mediación para todas las dependencias de la administración pública centralizada.

- Establecer comisiones especiales que se encarguen de la atención de los conflictos laborales dentro de cada dependencia burocrática, haciendo uso de la plantilla de personal autorizada. Para la integración de la comisión se deberá designar personal especializado en manejo de conflictos, derecho laboral y personal dependiente de las direcciones de administración, por lo que se propone que la integración de las mencionadas comisiones sea conformada por personal de las unidades de asuntos jurídicos, así como las de recursos humanos y control de nóminas de cada dependencia.
- Contar con espacio físicos adecuados que contengan condiciones mínimas de confort, temperatura, iluminación y audición de manera tal que permitan que el proceso de mediación se lleve a cabo adecuadamente.
- Establecer políticas, criterios, programas y procedimientos para la operación del método de mediación, así como ir generando las estadísticas de los asuntos abordados y los convenios celebrados.
- Promover y privilegiar las formas no adversariales de solución de conflictos sobre los procesalismos burocráticos.

Bibliografía

- Castillejo de Arias, Olga (2003), Resolución de conflictos laborales por métodos alternativos, Argentina, Astrea.
- Cornelio Landero Eglá (2017) *Mediación. Mecanismos para la solución de conflictos laborales en México*. Horizontalidad de la justicia, México, Porrúa.
- --- (2014) “Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en México” en Islas Colín, Alfredo y Cornelio Landero, Eglá (Coords.), *Mediación y derechos humanos*, México, Porrúa.
- --- (2015) *Mediación en conflictos colectivos de trabajo. Una visión de justicia*. 2ª ed. México, Porrúa.
- Escamilla Hernández Jaime (1987), “Lineamientos generales sobre la naturaleza social e histórica del derecho del trabajo”, en *Revista alegatos* número 7, México.
- Folberg Jay y Taylor Alison (1996), *La mediación: la resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa.
- Garza Estrada, Martha Laura (2018), “Técnicas para la redacción de acuerdos de mediación y acuerdos reparatorios” en Gorjón Gómez Francisco Javier y Chávez de los Ríos Rodolfo (coord.) *Manual de mediación, penal, civil, familiar, y justicia restaurativa*, México, Tirant lo blanch.
- Garza Sánchez, Claudia Nayeli “La mediación laboral: Una propuesta de aplicación en México” en La (2015) *multidisciplinariedad de la mediación y sus ámbitos de aplicación*. (Coord.) Cabello Tijerina, Paris Alejandro, México, Tirant lo Blanch.
- Hernández de la Cruz Mariza (2015), *Resolución de conflictos laborales en el sector público en la Comisión de personal como instancia conciliatoria: experiencia en República Dominicana*, Lima Perú, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos, y Sánchez Castañeda Alfredo (2005) *La justicia laboral: administración e impartición*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

López Jurado-Puig, Marta, (2010) “La mediación como profesión, algo más que una técnica”, en Rodríguez Arana-Muñoz, Jaime, De Prada Rodríguez, Mercedes, (Dir.) Carabante Muntada, José María, (Coor.), en La Mediación, Presente, pasado y futuro de una institución jurídica, La Coruña, Netbiblo.

Martínez Riquelme, José y Munduate Jaca, (1994) Conflicto y Negociación, Salamanca: Eudema Psicología.

Moore, Christopher, (1995) El proceso de mediación, Granica.

Organización Internacional de Trabajo (2013), La negociación colectiva en la administración pública, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª.

Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (1998) Manual de mediación, Organización Internacional del Trabajo.

Tesis III. 2º. C.6 K (10a), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época Libro XXV, octubre de 2013, t. 3, p. 1723.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco.

Condiciones Generales de Trabajo de las Dependencias y Órganos Administrativos
Desconcentrados del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Código Fiscal del Estado de Tabasco.

Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco.

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco.

Ley de Ingresos del Estado de Tabasco.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco

Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco y sus
Municipios.

Manual de Normas Presupuestarias.

Ley de Disciplina financiera.

LA POLÍTICA DE GOBERNANZA DIGITAL COMO INSTRUMENTO PARA DISMINUIR EL IMPACTO SANITARIO Y ECONÓMICO POR LA PANDEMIA DEL SARS-COV2 (COVID-19) EN EL ESTADO DE TABASCO

11 de abril de 2020

Jesús Alberto MORALES MÉNDEZ

RESUMEN EJECUTIVO

En esta realidad, que, en el presente año se vive a nivel global, la gestión pública debe demostrar que aun con las condiciones sanitarias actuales por la pandemia del SARS-COV2 (COVID-19), es posible responder a las necesidades de la población, generando beneficios y bienestar, con el menor contacto humano posible y de manera remota. Así, la gobernanza digital, permite en esta época mejorar la gestión gubernamental, centrándose en el ciudadano, con las mejores prácticas y la aplicación de medidas innovadoras. La etapa que se vive a nivel mundial y la nueva normalidad, exigen modificar los métodos y paradigmas para la solución de los problemas públicos, y en este orden, en el Estado de Tabasco, se cuenta con el recurso humano, la legislación necesaria y la planeación suficiente para hacer de la gobernanza digital, el centro de la política pública.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las políticas públicas, tienen un papel trascendental en la generación de valor público, la búsqueda del bienestar social y el alcance de resultados en la gestión gubernamental. De esta forma, las políticas públicas, permiten solucionar problemas específicos de la sociedad, desprendiéndose de la agenda pública para alcanzar objetivos, no obstante, su diseño, gestión y evaluación son una parte fundamental para el análisis de su eficacia y eficiencia; en otras palabras, las políticas públicas son acciones, actividades, ya sea programas, estrategias, procedimientos o legislación que se dirige a una meta establecida, en un territorio a través de un tiempo determinado, a través de su planeación, ejecución, control y evaluación, por lo que no son una “panacea social” (Winchester, 2011).

Los fenómenos económicos, políticos y sociales de hoy en día, exigen políticas públicas y servidores públicos comprometidos por el bien común, donde las acciones gubernamentales integren la especificidad y la transversalidad, asumiendo los desafíos y la responsabilidad que conlleva encaminar los asuntos públicos para lograr una verdadera y ferviente equidad, con la certeza de que es posible una gestión pública moderna, eficaz, metódica y racional para dar respuesta efectiva a los problemas de la población. Así, la gestión gubernamental, se nutre de elementos que le permiten trascender, replantearse y adaptarse a los nuevos paradigmas que surgen en el dinamismo de esta época contemporánea. La administración pública, a como se concebía décadas atrás se ha transformado, con nuevas teorías, conceptos, doctrinas, en la que expertos reconocidos, no solo nacionales sino del ámbito internacional, han aportado conocimiento a este campo social, que busca comprender y generar propuestas para mejorar la interacción entre los individuos, las colectividades y el gobierno; siendo hoy el sector público y su estudio, un escenario estratégico para la participación ciudadana y la democracia, hacia una gobernanza, con un enfoque histórico que evoluciona constantemente, bajo un sentido moral del poder público (Ebrard Casaubon, 2010).

Esta transformación de la política pública, dada por el devenir histórico, ha contemplado la inclusión de las Tecnologías de la Información y comunicaciones (TIC), que, desde hace varios años, han modificado los procesos, procedimientos, plataformas, infraestructura y sistemas por medio de los cuales se realiza la gestión. Es así, que las TIC, han invadido la esfera pública, con estrategias que buscan acercar los servicios y productos públicos a la población, disminuyendo costos, con menor movilidad y con mayor eficiencia. Con esta perspectiva, es que nace el gobierno digital, que incluye estrategias que pretenden aprovechar al máximo las TIC en el cumplimiento de las atribuciones de las Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública, con ello, se acelera la realización de trámites y servicios al ciudadano, se consolida la transparencia de la función pública y se detectan áreas de oportunidad de corrupción al interior de las instituciones gubernamentales. De igual forma conocido como e-Gobierno, suscita la adopción de sistemas digitales, como instrumento de mejora de la gestión pública (Organización de Estados Americanos, 2006).

Ahora bien, en este dos mil veinte, el poder público, ya no solo se encuentra relacionado con lo establecido en las leyes, reglamentos y normas que rigen la administración pública, sino que equivalentemente debe tomar en cuenta los problemas cotidianos que surgen hoy en día, donde la información se difunde rápidamente a cada minuto, generando mayores vías de comunicación entre ciudadanos y el gobierno. Es por lo cual, el gobierno digital permite a las dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y órganos autónomos responder de manera fácil, accesible y concreta a estas necesidades, con resultados óptimos y satisfactorios (Aguilera Izaguirre, 2008).

En esta realidad, que, en el presente año, se vive a nivel global, la gestión pública debe demostrar que aun con las condiciones sanitarias actuales, es posible responder a las necesidades de la población, generando beneficios y bienestar, con el menor contacto humano posible y de manera remota; y es que, en México, el

primer caso de SARS-COV2 (COVID-19) lo dio a conocer el Gobierno del país el 28 de febrero pasado (Miranda & Morales, 2020), mientras que en el Estado de Tabasco, se dio el 18 de marzo del 2020, es decir, que al iniciar agosto del presente, se lleva en México 5 meses de casos activos de COVID-19, llamado comúnmente “coronavirus”, a lo que en Tabasco, van alrededor de 4 meses (CORAT, 2020).

Esta enfermedad, que ha modificado la manera en que nos relacionamos entre individuos y las reglas de convivencia, así como la forma en que se ofrecen productos y servicios, es un virus que apareció en China, y que luego se extendió a todos los continentes provocándose una pandemia (Gobierno de México, 2020). Con este planteamiento, se lleva a la pregunta central ¿Qué oportunidades e impacto generaría la implementación de políticas de gobierno digital en el Estado de Tabasco en el contexto de la actual pandemia del SARS-COV2 (COVID-19)?

El objetivo general de este estudio es generar propuestas para el aprovechamiento de las políticas de gobierno digital en el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, para disminuir el impacto sanitario y económico por la pandemia del SARS-COV2 (COVID-19). Para su cumplimiento, se cuentan con los siguientes objetivos específicos:

1. Conceptualizar las políticas públicas, en particular las políticas de gobierno digital.
2. Analizar el surgimiento de la pandemia del COVID-19 y las estrategias sanitarias para disminuir su propagación.
3. Comparar los casos acumulados de COVID-19 en las entidades federativas del país, particularmente en el Estado de Tabasco.
5. Generar propuestas para la aplicación de políticas de gobierno digital en el Estado de Tabasco, que permitan cumplir con las atribuciones de las Dependencias, Órganos y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, en el contexto de la pandemia generada por el llamado CORONAVIRUS.

La realización de este estudio se justifica en la necesidad de generar “investigaciones de frontera”, que tomen en consideración la información obtenida hasta el momento de un fenómeno, como es el gobierno digital, para contrastarlo con el nuevo conocimiento que surge a partir de los cambios sociales, como los generados a partir de la pandemia del COVID-19. Es importante, que actualmente, se llegue al borde del conocimiento, para cuestionar lo existente y generar nuevas propuestas que conlleven a nuevos principios, ideas y preceptos. La política pública es dinámica, y la ciencia social, como la administración pública, debe estar al margen de ello, generando enfoques que permiten ante cualquier escenario, dar respuesta a las exigencias actuales (Moscoso, 2011).

Como antecedentes, el gobierno digital, desde su aparición global en la década de los setenta, ha evolucionado a la par de la tecnología, ya que la segunda es fuente de la primera. El internet, la computadora, la tecnología digital, los microprocesadores, el análisis biométrico y el internet de las cosas son algunos conceptos que han modificado la forma en que la administración pública se vincula con la población, en como fluye la información entre ellos y como los hace parte de la toma de decisiones, llegando a una gobernanza digital. En el gobierno digital, la comunicación tiene como vía única del gobierno al ciudadano, mientras que, en la idea de la gobernanza digital, la comunicación y envío de información fluye en los dos sentidos (U-gob, 2019). Expuesto lo anterior, se tiene como hipótesis que, si se aprovechan las potencialidades de las políticas de gobernanza digital en el Estado de Tabasco, para realizar trámites, servicios y procedimientos gubernamentales de forma remota; se generarán condiciones favorables para la disminución del contacto físico y la erradicación de los contagios de COVID-19 al tiempo que permite mantener los niveles de recaudación y cumplir con las atribuciones fundamentales de las Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública Estatal.

En cuanto a la metodología, en la presente investigación, se aplicará el enfoque cualitativo, con un análisis teórico, jurídico y de casos de la gobernanza digital, generando una discusión sobre cómo estas políticas pueden impactar de

manera positiva en la erradicación del COVID-19, realizando acciones gubernamentales de manera remota. A través de la historia crítica, se abordarán como las TIC pueden incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, la cual es dinámica, con constantes cambios. Como recursos se harán uso de libros, artículos científicos y tesis para la realización de la investigación. El tipo de investigación en el que se basa esta investigación es descriptivo, especificando las particularidades de la gobernanza digital en la época actual y sus repercusiones en los fenómenos sanitarios y económicos actuales. En un primer momento, se estudiará el concepto de las políticas públicas, y como impactan en la gestión para resultados. Luego, se analizará la inclusión de las TIC en la gestión pública, hasta entender la política de gobernanza digital, de allí se dará paso a comprender cuáles son las medidas prioritarias para el combate de la pandemia del SARS-COV2 (COVID-19), por último, se generarán propuestas para aprovechar las potencialidades de la gobernanza digital en el combate de la enfermedad antes mencionada (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Pilar Baptista, 2003).

LA INCLUSIÓN DE LAS TIC EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

Actualmente, en el gobierno mexicano, existe una Estrategia Digital Nacional, la cual se compone de un plan de acción que se implementa en el país para construir un México Digital, la cual tiene como componentes la transformación gubernamental, la economía digital, la innovación cívica y participación ciudadana; permitiendo contar con datos abiertos, interoperabilidad e identidad digital, una inclusión, habilidades digitales y conectividad. La política de gobierno digital en el país, toma como base la agenda internacional compuesta por el mercado Digital Regional, la Agenda Digital de la Alianza del Pacífico, el Foro de Gobernanza de Internet, la Carta Internacional de Datos Abierto, lo acordado en la Reunión Ministerial de Economía Digital de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos (OCDE), el Capítulo de la región de América Latina y el

Caribe de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (eLAC) y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) (Gobierno de México, 2020).

El gobierno digital, a través de sus políticas, abona a la obtención de valor público en la administración pública, promoviendo procesos abiertos, interactivos y colaborativos con los ciudadanos a la hora de diseñar, implementar y evaluar nuevas políticas públicas, aprovechando todo el potencial de las TIC. Estos procesos, que dieron paso a avances como las plataformas de redes sociales, los sensores y herramientas biométricas, han dado paso a lo que se conoce como gobiernos inteligentes. En este enfoque, la solución de los problemas públicos se realiza de forma participativa, y es así que se han consolidado los portales de transparencia, la interrelación continua con la ciudadanía, la trazabilidad, los entornos digitales, las comunidades de aprendizaje y la innovación social. Con lo anterior, se puede plantear, que la gestión pública inteligente, se nutre del conocimiento y la innovación, poniendo en el centro a la ciudadanía y sus necesidades (Barragán, 2018).

La implementación de las TIC en la gestión pública incrementa la productividad, incrementando la calidad de los servicios y la eficiencia y eficacia de los trabajadores involucrados. Aunado, permite la creación de entornos de aprendizaje, economiza tiempos y esfuerzos, modificando la actitud de los servidores públicos. En los países en vías de desarrollo como México, la innovación tecnológica es habitualmente nula y se utilizan tecnologías obsoletas comparadas con las tecnologías de punta de las economías desarrolladas. Otro reto de la implementación de un gobierno digital, es la legislación y la normatividad que en ocasiones no avanzan a la par de la tecnología, lo que acrecienta el uso de infraestructura obsoleta en la administración pública (Ávila Barrios, 2014).

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA DIGITAL.

En el discurso político, en variadas ocasiones, se escucha hablar de la gobernabilidad y de la gobernanza, en donde a esta última, se utiliza como él debe ser de la gestión gubernamental. La gobernabilidad y la gobernanza han sido conceptos que han surgido a partir de la preocupación por las consecuencias de la acción gubernamental en las sociedades contemporáneas, las cuales han sufrido transformaciones vinculadas con el desarrollo de la sociedad de la información y el cambio en el comportamiento social en los que confluyen valores como el individualismo, la privacidad, el mercantilismo y el pluralismo social. Para la gestión pública moderna, no solo es primordial que sus representantes surjan de la votación libre y secreta, sino que también logre legitimarse por su acción de gobierno y resultados, por lo cual la gobernabilidad ha dado paso a la gobernanza. La gobernabilidad, se refiere a los procesos por el cual diversos grupos sociales ejercen el poder y la autoridad influyendo y aplicando políticas y toma de decisiones relativas a la vida pública, económica y social. La gobernabilidad puede evaluarse con base en el grado de legitimidad, la representatividad, la responsabilidad ante el ciudadano y su eficacia. Por otra parte, la gobernanza, es un término que surge de los estudios políticos realizados en la década de 1970, en un periodo caracterizado por el repliegue del estado, la privatización, desregulación y las reformas liberales, que conllevaron a la pérdida de capacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad. Estas circunstancias fueron seguidas por el surgimiento de la globalización, la autonomía social, la privatización del sector público, la complejidad de la sociedad civil y el mayor peso de los organismos internacionales. Fue allí, donde se crea el termino de gobernanza, evocando a los procesos mediante los cuales los actores de una sociedad definen el sentido de la dirección social y la capacidad de dirección. La gobernanza forja un orden y se trata en definitiva de un proceso de dirección social por la sociedad misma (González Barroso, 2009). En otras palabras, la gobernabilidad se refiere a la capacidad de respuesta técnica y política que tiene el Estado a las demandas de la sociedad, mientras que la Gobernanza se vincula con la calidad de la respuesta que ofrece el Estado, el entramado institucional que da

respuesta a los problemas sociales, comprendiendo el momento en que aparece y todos los requerimientos que la respuesta amerita (Jaramillo, Orjuela, & Camilo Acosta, 2011).

La gobernanza se ha ido implantando en los diversos ámbitos de la política pública, y, por ende, en el aprovechamiento de las TIC, dando paso a la gobernanza digital, y es que el mundo ha sufrido grandes cambios, generados por los nuevos usos del internet, los datos abiertos, la impresión 3D, la inteligencia artificial, el comercio electrónico, la comunicación digital y la educación en línea. Con ello, el gobierno digital aparece como una política vanguardista, pero que, sin embargo, ha quedado rebasada por el cumulo de información que requiere el ciudadano digital; por lo que la gobernanza digital, integra las tecnologías de la información y comunicación a la gestión pública de manera eficiente y eficaz para promover la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Entonces, se pasó de solo informar a la sociedad a través de páginas electrónicas, a contar con plataformas para permitir la comunicación entre gobierno y ciudadanos, de manera directa y oportuna, lo cual permite contar con ciudadanos cada más conectados. Con esto, aparecen los llamados derechos digitales y el reto de los gobiernos locales para generar las condiciones favorables para implementar una agenda digital, que empodere al ciudadano, incrementando la confianza en la gestión (Escobar Castellanos, 2018).

En este entorno, el ciudadano digital utiliza las TIC para participar de las decisiones públicas y para establecer su relación con el gobierno, exigiendo de las Dependencias, Órganos y Entidades servicios y trámites digitalizados, información en tiempo real y canales de colaboración (Fillottrani, 2017).

En una gobernanza digital, se fortalece el compromiso institucional por una mayor cobertura y acceso a internet, base de la gestión digitalizada, con una estructura de control y organización, capaz de mejorar mediante estándares, políticas, normas y lineamientos, el ecosistema de gestión pública. El cambio de

modelo del e-Gobierno a la e-Gobernanza, facilita las tareas de transparencia y combate de la corrupción, su implementación transversal beneficia la interacción entre sistemas y datos, generando una organización e intercambio de información intergubernamental más clara, oportuna y eficiente. Por ello, en la gobernanza digital, se optimiza el sistema político administrativo y se establecen reformas en la administración pública, convirtiendo al ciudadano en un ente activo, que interviene, opina y se involucra en la toma de decisiones (Pérez Mazatán, 2016).

LA GOBERNANZA DIGITAL EN EL ESTADO DE TABASCO.

El camino a una gobernanza digital en el Estado de Tabasco, inició primeramente con la institucionalización de las TIC en el Poder Ejecutivo Estatal, de tal forma que el 22 de marzo de 2002, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, se crea la Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental (CMIG), como una unidad técnica que apoyará directamente al Poder Ejecutivo, para desarrollar y transformar de las estructuras, sistemas, normas, funciones y procesos básicos de la Administración Pública del Estado, bajo un enfoque de calidad, productividad y ahorro en el gasto público, en la operación de los servicios (Gobierno del Estado de Tabasco, 2002). Mas tardes, el 16 de diciembre del 2006, se reformó la Ley antes mencionada, en la cual la Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental (CMIG) pasa a ser Dirección General de Modernización e Innovación Gubernamental, unidad administrativa perteneciente a la Secretaría de Administración y Finanzas. El 26 de diciembre 2012, nuevamente se reformó para que las atribuciones concernientes a la modernización administrativa y tecnologías de las comunicaciones pasaran a ser atribuciones de la Secretaría de Administración (Gobierno del Estado de Tabasco, 2012).

Al año siguiente, se creó la Coordinación de Modernización Administrativa e Innovación Gubernamental (CMAIG), como una unidad administrativa transversal

adscrita a la Secretaría de Administración, mediante el acuerdo de creación publicado en el Suplemento al Periódico Oficial Número 7358 de fecha 13 de marzo del 2013. En este Acuerdo se establece, que a la CMAIG le corresponde impulsar la transformación de la Administración Pública Estatal, con procesos de elaboración de los respectivos proyectos de reglamentos interiores, estatutos, manuales administrativos o normas de administración interna, según corresponda, de las dependencias y entidades, con la colaboración de éstas y hasta la instrumentación de acciones específicas de simplificación, transparencia y calidad en los servicios, sobre la base de las tecnologías de información y comunicaciones. Dichas atribuciones fueron integradas en su momento en las reformas que sufriera la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado (Gobierno del Estado de Tabasco, 2013).

En materia del marco jurídico estatal, el 07 de marzo de 2018, se publicó en el decreto 190 del Periódico Oficial, Suplemento “B” 7878; la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios; dicho decreto también incluyó la reforma de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco en el cual se destaca como la más importante el cambio de nombre de la Secretaría de Administración al de “Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental, esto con el fin de expresar con mayor exactitud las dos grandes funciones que tiene a su cargo la citada dependencia: como ente público normativo en materia de administración de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y de los servicios generales; y como responsable de planear y conducir el proceso de modernización e innovación gubernamental que deriva de la nueva ley citada en este punto (Gobierno del Estado de Tabasco, 2018).

Actualmente, con la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 133 de fecha 28 de diciembre de 2018 y vigente a partir del 01 de enero de 2019, se mantuvo la nomenclatura y atribuciones de la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental (Gobierno del Estado de Tabasco, 2018). No obstante, en su Reglamento Interior vigente, publicado en el Suplemento “J” al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8084 de fecha 26 de febrero de 2020, se

modifica el nombre de la CMAIG a Coordinación General de Modernización Administrativa e Innovación Gubernamental (Gobierno del Estado de Tabasco, 2020).

Regresando al análisis del marco normativo en material de gobierno digital, la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios, dio respuesta a la creciente necesidad en la Entidad de contar con una legislación que diera respaldo al uso de la firma electrónica avanzada y que regulara el uso de las TIC en la gestión, creando a través de esta norma, el Consejo Estatal de Gobierno Digital, al igual que establece la formulación de una Agenda Digital y los Estándares en Materia de TIC. Esta legislación, establece que los Sujetos de la Ley⁴¹, deberán designar a un defensor del usuario de Gobierno Digital que será el servidor público encargado de la unidad de informática o área afín, responsable de salvaguardar los derechos del usuario del Gobierno Digital, para fortalecer las habilidades de apropiación de tecnología y promover el desarrollo de la cultura digital⁴², figura innovadora para la gobernanza de las TIC. De igual forma, menciona que en los actos, comunicaciones, procedimientos administrativos, trámites y servicios que corresponda a los Sujetos de la Ley, podrá emplearse la firma electrónica avanzada, la cual tendrá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa⁴³ (Gobierno del Estado de Tabasco, 2018).

Distintos organismos, tanto académicos, gubernamentales y de la sociedad civil, han generado estadística que permite contar con un panorama sobre el impacto de las TIC en la gestión gubernamental, ejemplo de ello es el Índice de Gobernanza Digital Estatal (IGDE), el cual mide la forma en que los portales web y las redes sociales de los gobiernos de las entidades federativas favorecen a la

⁴¹ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios, los sujetos de esta legislación son: el Poder Ejecutivo del Estado, el Poder Legislativo del Estado, el Poder Judicial del Estado, los Ayuntamientos del Estado, los órganos autónomos del Estado; y los Fedatarios Públicos.

⁴² Artículo 36 de la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios.

⁴³ Artículo 36 de la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios.

transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento ciudadano. Este indicador considera cuatro grandes componentes: características del portal, transparencia, trámites y servicios en línea, y participación ciudadana para su conformación; la escala de todos los índices se encuentra en valores continuos entre 0 y 100, donde 100 significa la mejor calificación posible. Así, las entidades con mayores puntuaciones son las que tienen las mejores prácticas de Gobernanza digital en el país, medida a través de sus portales de gobierno (Data Lab Mx, 2019). Así, los resultados para el año 2018 y 2019 de este Índice, se presentan a continuación.

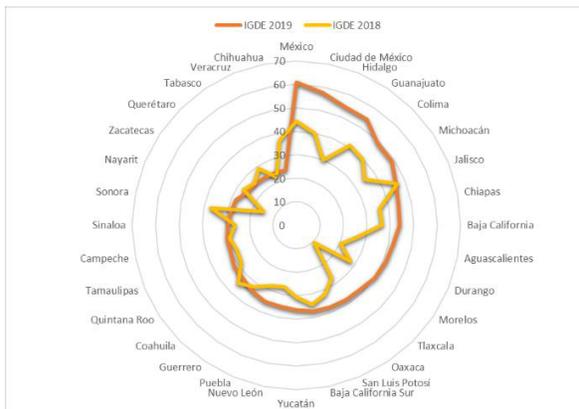
Tabla 1. Resultados del Índice de Gobernanza Digital Estatal para las entidades federativas en los años 2018 y 2019.

ESTADO	IGDE 2019	IGDE 2018
México	60.81	44.21
Ciudad de México	57.72	39.9
Hidalgo	54.54	30.05
Guanajuato	54.25	40.97
Colima	49.22	39.78
Michoacán	48.86	35
Jalisco	45.83	46.51
Chiapas	44.41	36.04
Baja California	44.06	36.44
Aguascalientes	42.03	26.28
Durango	41.08	20.43
Morelos	40.23	27.6
Tlaxcala	38.55	10.56
Oaxaca	38.08	26.83
San Luis Potosí	37.69	31.84
Baja California Sur	37.39	34.57
Yucatán	36.19	30.64
Nuevo León	35.36	26.81

Puebla	35.07	27.94
Guerrero	33.93	31.64
Coahuila	32.27	35.01
Quintana Roo	31.80	28.42
Tamaulipas	30.14	27.51
Campeche	30.02	28.96
Sinaloa	29.26	26.19
Sonora	28.56	37.14
Nayarit	27.91	15
Zacatecas	25.24	26.99
Querétaro	24.98	25.18
Tabasco	24.25	29
Veracruz	24.18	22.13
Chihuahua	23.84	36.62

Fuente: Elaboración propia con base en Data Lab Mx, 2019.

Figura 1. Resultados del Índice de Gobernanza Digital Estatal para las entidades federativas en los años 2018 y 2019.



Fuente: Elaboración propia con base en Data Lab Mx, 2019.

De acuerdo con la tabla y gráfica anterior, para 2019, en el Estado de México, la Ciudad de México, Hidalgo, Guanajuato, Colima, Michoacán, Jalisco, Chiapas, Baja California y Aguascalientes tienen los índices más altos, mientras los más bajos se encuentran en Zacatecas, Querétaro, Veracruz, Tabasco y Chihuahua; es

relevante mencionar que en las entidades de Coahuila, Jalisco, Zacatecas, Tabasco, Chihuahua y Sonora la calificación decreció en 2019 con respecto al año anterior. El IGDE, de igual forma, presenta un indicador donde evalúa la calidad de los portales de salud. Este indicador en específico demuestra que en la totalidad de entidades se tienen que hacer mejoras en cuanto a accesibilidad al portal y políticas de privacidad; los resultados se muestran a continuación. En donde Jalisco, Hidalgo y Michoacán lideran la tabla mientras que Nayarit, Campeche y Tabasco cuentan con los valores más bajos (Data Lab Mx, 2019).

Tabla 2. Resultados del IGDE para los portales del sector salud de las entidades federativas para el año 2019.

ESTADO	IGDE SALUD 2019
Jalisco	61.23
Hidalgo	57.72
Michoacán	54.24
México	51.58
Ciudad de México	51.49
Guanajuato	45.44
Coahuila	41.13
Morelos	40.57
Baja California Sur	40.03
Chiapas	37.03
Colima	36.79
Sinaloa	35.51
Baja California	34.57
Puebla	34.46
San Luis Potosí	33.22
Durango	31.23
Guerrero	28.73
Quintana Roo	28.70
Oaxaca	28.44

Yucatán	28.39
Veracruz	28.28
Querétaro	25.32
Nuevo León	24.25
Aguascalientes	23.60
Zacatecas	21.12
Tamaulipas	19.88
Tlaxcala	19.13
Sonora	16.23
Chihuahua	16.14
Nayarit	16.03
Campeche	15.95
Tabasco	15.17

Fuente: (Data Lab Mx, 2019).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), genera datos que dan cuenta de la implementación de la gobernanza digital en las entidades federativas, de esta forma se presentan las siguientes tablas y gráfica.

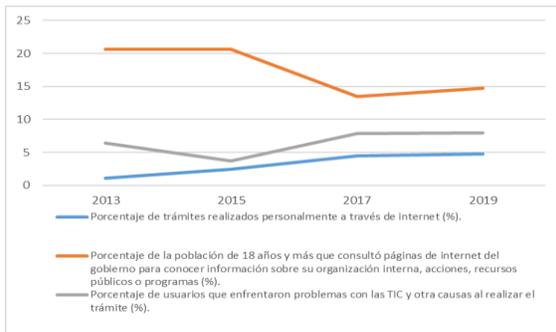
Tabla 3. Indicadores del INEGI en materia de gobierno electrónico para el Estado de Tabasco en el Periodo 2013-2019.

Año	Porcentaje de trámites realizados personalmente a través de internet (%).	Porcentaje de la población de 18 años y más que consultó páginas de internet del gobierno para conocer información sobre su organización interna, acciones, recursos públicos o programas (%).	Porcentaje de usuarios que enfrentaron problemas con las TIC y otras causas al realizar el trámite (%).

2013	1.04	20.65	6.38
2015	2.40	20.61	3.71
2017	4.49	13.49	7.87
2019	4.76	14.72	7.95

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2019.

Figura 2. Indicadores del INEGI en materia de gobierno electrónico para el Estado de Tabasco en el Periodo 2013-2019.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2019.

Tabla 4. Porcentaje de la población de 18 años y más que continuó o terminó un trámite o realizó algún pago por un servicio en páginas de internet del gobierno (%) en el Estado de Tabasco para el periodo 2015-2019.

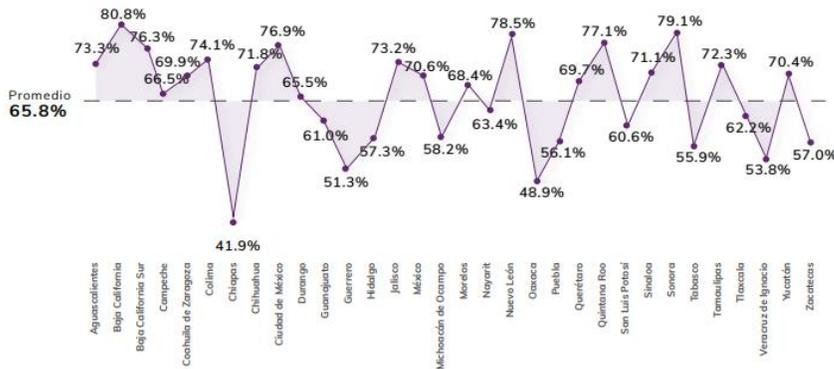
Años	Porcentaje de la población de 18 años y más que continuó o terminó un trámite o realizó algún pago por un servicio en páginas de internet del gobierno (%)
2015	11.56
2017	8.32
2019	8.12

Fuente: (INEGI, 2019)

Con base en las tablas y gráfica anterior, el porcentaje en el Estado de Tabasco de la población mayor de 18 años que interactúa con el gobierno a través de internet es menor al 5 por ciento. De igual manera, este segmento que revisa los portales de internet oficiales de gobierno ha disminuido durante el periodo en análisis. El mismo comportamiento ha tenido la población que continuó o terminó un

trámite o realizó algún pago por un servicio en páginas de internet del gobierno. Mientras que este segmento de la población que ha tenido problemas con las TIC para realizar un trámite o servicio ha incrementado en alrededor de 1 por ciento en el periodo de 2013 a 2019, en otras palabras, este comportamiento destaca que no ha disminuido el porcentaje de población de 18 años o más que tuvo alguno de estos problemas vinculados con las TIC.

Figura 3. Probabilidad de uso de internet por entidad federativa.



Fuente: (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2019).

De acuerdo con esta gráfica, la probabilidad de que la población de Tabasco use internet es del 55.9 %, mientras que el promedio nacional es del 65.8 %, es decir, por debajo de la media. En otro escenario, las entidades federativas cuya población tiene la probabilidad más baja de usar el Internet son Guerrero (51.3%), Oaxaca (48.9%) y Chiapas (41.9%) (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2019).

LA GESTIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DEL COVID-19.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, declaró que la enfermedad del COVID-19, como una pandemia, por la capacidad de contagio que tiene en la población. Así, el 30 de marzo pasado, en México, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia

de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), manifestando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia. El impacto que ha ocasionado la contingencia sanitaria, ha generado la aplicación de nuevos esquemas de operación de la administración pública, centrados en la adopción de las medidas necesarias para preservar la salud e integridad de los servidores públicos y de la población, pero transitando al restablecimiento de las actividades inherentes al servicio público beneficio de la ciudadanía.

Las medidas en la época de pandemia, debe seguir en concordancia con la política de sana distancia y la reducción de la movilidad, prevaleciendo la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, aprovechando las capacidades productivas del capital humano y financiero del sector público; lo anterior, permitiendo paulatinamente la recuperación económica y la reinserción paulatina de la sociedad a la vida cotidiana (Gobierno de México, 2020).

En este orden de ideas, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, el sector público tendrá que asumir un rol de liderazgo social, si bien, en la gestión pública se venían dando transformaciones importantes, este fenómeno ha sido un acelerador de estos. Las tendencias sobre las políticas públicas post COVID-19, se fundamentarán en la digitalización y el cambio tecnológico, la globalización, la autonomía de los individuos, disminuyendo al mismo tiempo la brecha social e incrementando la innovación en las organizaciones públicas. Por lo cual, la gestión pública, se encuentra hoy en día inmersa en constantes cambios, que se basan en las evidencias, la exploración y la experimentación, con ajustes significativos orientados a nuevos modelos de gobernanza (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2020).

El comportamiento de la población en esta etapa de pandemia, ha tenido un papel central en la toma de decisiones, la implementación de políticas públicas y la generación de nueva normatividad, generando respuestas eficaces y eficientes para

gestionar la crisis. Por ende, el comportamiento social, ha afectado la respuesta de la administración pública frente a la crisis económica y sanitaria que se vive (Ponce Solé, 2020). En este contexto, en el actual momento histórico, la gestión pública se ha enfrentado a sus propias debilidades e inconsistencias, ya que la pandemia pone a prueba la capacidad de resistencia del modelo social contemporáneo y su estructura económica, al igual que la capacidad de respuesta, decisión y acierto de los gobiernos y las instituciones públicas.

Este fenómeno del COVID-19, servirá como un aliciente y potencializará la modernización y la innovación de las instituciones públicas. Gran parte de los gobiernos locales, han visto mermada su capacidad de acción debido a las limitaciones operativas del momento y al desconocimiento sobre plataformas para trabajar de manera remota. Hoy en día, es urgente una reconfiguración del Estado, sus funciones y políticas, incrementando la infraestructura digital, con conocimiento y capacidades. La nueva lógica post COVID-19, debe replantear los instrumentos de relación entre personas, empresas e instituciones públicas, con una adaptación ágil y eficiente a contextos nuevos e impredecibles. La gobernanza es fundamental, además de la gestión de datos, su uso analítico y predictivo y las cuestiones de ciberseguridad asociadas (Ortiz de Artiñano, Belmonte, & Silva, 2020).

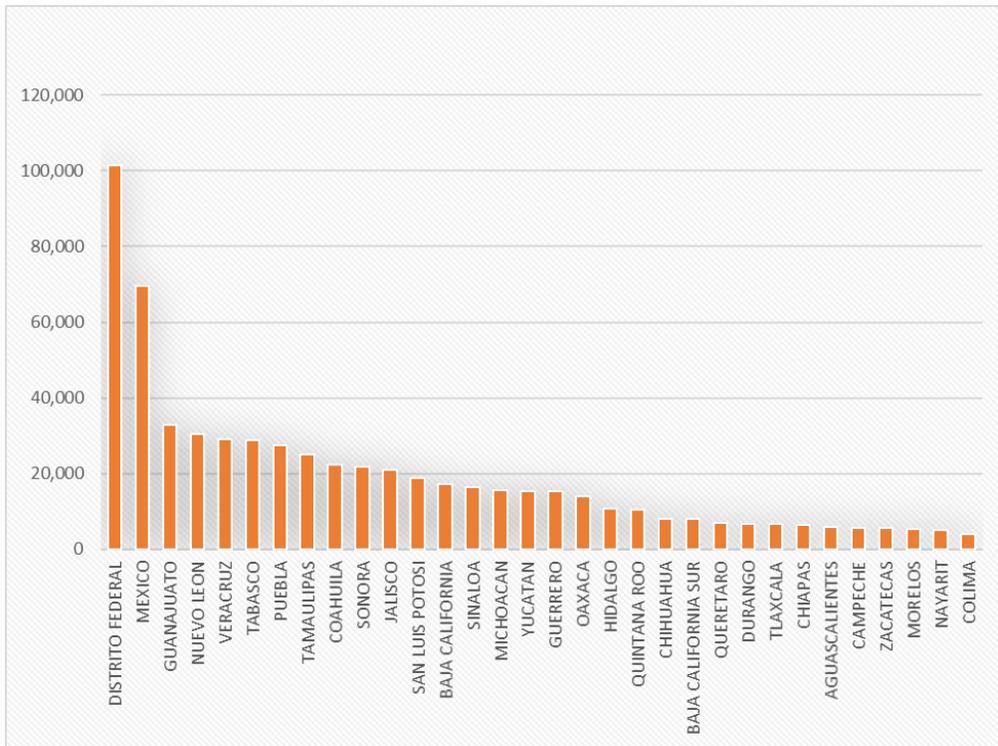
La pandemia por la enfermedad del COVID-19, representa retos, límites y desafíos para el Estado, sus instituciones y servidores públicos. Así, será necesario evaluar las políticas públicas frente a la crisis sanitaria en otros gobiernos, para evaluar la factibilidad de su replicación. (Diéguez, 2020). La gestión pública, inicia actualmente, una nueva etapa, donde deberá transformarse generando nuevos esquemas teórico-conceptuales y metodológicos, que consideren la gobernanza, para así formular políticas públicas para enfrentar los difíciles escenarios que se avecinan en los próximos años; lo cual conlleva a la necesidad de fortalecer los procesos de aprendizaje colaborativo y de innovación institucional (CEPAL, 2020). De manera estadística, es importante, en este punto, contar con un panorama sobre

el avance y el impacto de la enfermedad del COVID-19 en las entidades federativas, por lo que se muestran las siguientes tablas y gráficas.

Tabla 5. Indicadores de COVID-19 en las entidades federativas en el periodo del 12 de enero al 03 de septiembre de 2020.

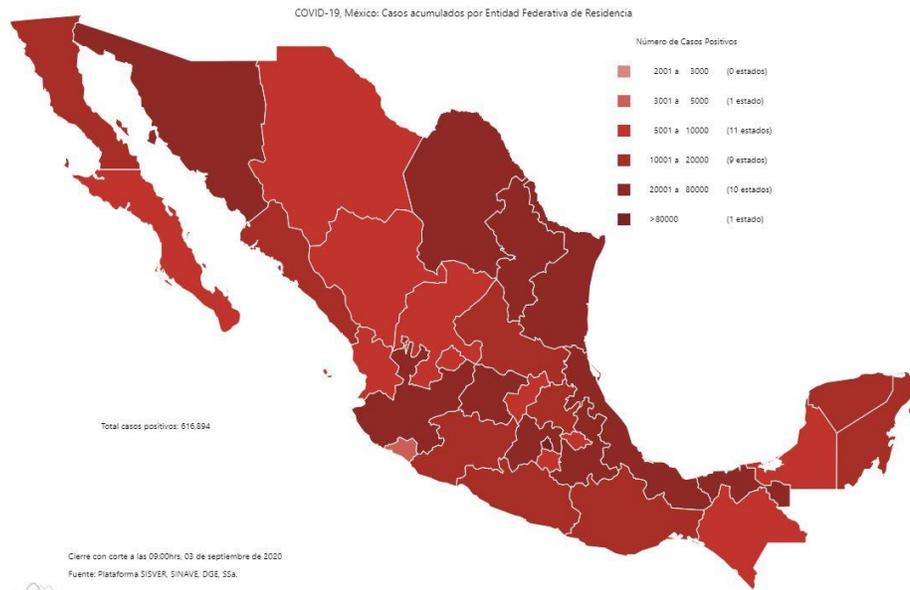
Entidad Federativa	Casos positivos acumulados del 12 de enero al 3 de septiembre de 2020	Casos positivos por cada 100,000 habitantes
DISTRITO FEDERAL	101,571	1,126.23
TABASCO ⁴⁴	28,815	1,120.21
BAJA CALIFORNIA SUR	8,000	994.15
SONORA	21,761	707.73
COAHUILA	22,338	694
TAMAULIPAS	24,913	682.44
YUCATAN	15,263	675.62
SAN LUIS POTOSI	18,714	652.93
QUINTANA ROO	10,543	611.81
CAMPECHE	5,642	563.85
NUEVO LEON	30,311	540.29
GUANAJUATO	32,922	528.6
SINALOA	16,443	520.9
COLIMA	3,855	490.99
TLAXCALA	6,579	476.74
BAJA CALIFORNIA	17,166	472.26
PUEBLA	27,527	416.79
GUERRERO	15,163	414.62
AGUASCALIENTES	5,835	406.72
MEXICO	69,502	398.8
NAYARIT	5,107	396.33
DURANGO	6,718	359.44
HIDALGO	10,673	345.81
VERACRUZ	28,929	338.75
OAXACA	13,968	337.1

⁴⁴ Al 03 de septiembre de 2020 a0 nivel federal se consideró con semáforo amarillo, aunque la administración pública estatal decidió continuar en semáforo naranja



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de México, 2020.

Figura 6. Mapa de casos acumulados por entidad federativa de acuerdo con valores de referencia.



Fuente: (Gobierno de México, 2020).

A nivel nacional, al 03 de septiembre de 2020, existían 616,894 casos positivos de COVID-19. Para el análisis de la proliferación de la pandemia, es

importante tomar en cuenta la variable de la población, por lo que se analiza el total de casos por cada cien mil habitantes, en este orden, los Estados que están arriba en esta lista, son Distrito Federal, Tabasco, Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Yucatán, San Luis Potosí, Quintana Roo, Campeche y Nuevo León; mientras las entidades federativas con menos casos por cada 100 mil habitantes, son Aguascalientes, México, Nayarit, Durango, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, Querétaro, Morelos, Jalisco, Chihuahua y Chiapas. De estos últimos, quienes están en semáforo amarillo son los Estados de Veracruz, Oaxaca, Morelos

Chihuahua y Chiapas, lo que significa que cuantitativa y cualitativamente son las entidades que se encuentran más cerca del restablecimiento de todas sus actividades económicas. Por otro lado, si solo se toman en cuenta los casos acumulados, los Estados con menos casos son Baja California Sur, Querétaro, Durango, Tlaxcala, Chiapas, Aguascalientes, Campeche, Zacatecas, Morelos, Nayarit y Colima.

LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL A LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN TABASCO.

En el Estado de Tabasco, se han realizado acciones de política pública administrativas, jurídicas-normativas, económicas y de apoyo social para contrarrestar y disminuir el impacto que ha tenido la pandemia del COVID-19 en la Entidad. Así, desde el punto de vista jurídico-normativo, al 04 de septiembre de 2020, el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, publicó las siguientes regulaciones vinculadas con el combate del COVID-19:

1. Decreto por el que se instruyen las acciones para prevenir, detener, contener, controlar, retrasar y reducir la propagación del COVID-19 en el estado de Tabasco⁴⁵.

⁴⁵ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 151 extraordinario de fecha 20 de marzo de 2020. Se publicó una fe de erratas en el Suplemento H al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8091 de fecha 21 de marzo de 2020. Abrogado a través de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 172 de fecha 14 de agosto de 2020.

2. Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para el manejo seguro, transporte y disposición de cadáveres de personas fallecidas debido a la infección por el virus COVID-19 (CORONAVIRUS)⁴⁶.
3. Decreto por el que se emiten medidas y acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV2 (COVID-19)⁴⁷.
4. Acuerdo por el que se detallan las actividades consideradas esenciales relacionadas con el Decreto por el que se emiten medidas y acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV2 (COVID-19)⁴⁸.
5. Decreto por el que se emiten medidas y acciones complementarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁴⁹.
6. Acuerdo de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas por el que se emite el Protocolo de Higiene y las medidas de prevención, que deberá adoptar en la ejecución de Obras Públicas en el territorio del Estado Libre y Soberano de Tabasco durante la contingencia sanitaria generada por el virus SARS CoV-2 (COVID-19)⁵⁰.
7. Acuerdo por el que se establecen las directrices temporales para la solicitud y emisión de los dictámenes de anuencia técnica a los que se refieren los estándares técnicos mínimos de bienes informáticos, redes y conectividad para el Gobierno del Estado de Tabasco; Acuerdo de suspensión de plazos y término, con motivo de la emergencia sanitaria decretada en el Estado por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁵¹.

⁴⁶ Publicado en el Suplemento C al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8093 de fecha 28 de marzo de 2020. Su primera reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 154 Extraordinario de fecha 09 de abril de 2020.

⁴⁷ Publicado en el Suplemento H al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8094 de fecha 01 de abril de 2020.

⁴⁸ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 155 Extraordinario de fecha 10 de abril de 2020.

⁴⁹ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 156 Extraordinario de fecha 21 de abril de 2020.

⁵⁰ Publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8100 de fecha 22 de abril de 2020.

⁵¹ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8100 de fecha 22 de abril de 2020.

8. Acuerdo 04 de la Secretaría de Movilidad en relación a las medidas y acciones implementadas para el tránsito de personas con motivo de la contingencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19⁵².
9. Acuerdo de la Secretaría de la Función Pública por el que se amplían los plazos previstos en los artículos 33 y 48 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para que los sujetos obligados presenten las declaraciones de situación patrimonial y de intereses el año 2020 con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁵³.
10. Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción autoriza que se lleven a cabo las sesiones vía electrónica⁵⁴
11. Acuerdo por el que se emiten disposiciones extraordinarias en relación a la vigencia de las cédulas del Registro Único de Contratistas, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁵⁵.
12. Decreto por el que se emiten medidas y acciones transitorias de inmediata ejecución para atender la fase 3 de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁵⁶.
13. Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correos electrónicos como medida complementaria a las acciones para combatir la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁵⁷.
14. Decreto por el cual se emite el Plan para la Transición Gradual hacia una Nueva Normalidad y la Reactivación Económica del Estado de Tabasco⁵⁸.

⁵² Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 157 de fecha 24 de abril de 2020.

⁵³ Publicado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8102 de fecha 29 de abril de 2020.

⁵⁴ Publicado en el Suplemento D al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8103 de fecha 02 de mayo de 2020.

⁵⁵ Publicado en el Suplemento D al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8103 de fecha 02 de mayo de 2020. Reformado en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8115 de fecha 13 de junio de 2020.

⁵⁶ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 160 de fecha 05 de mayo de 2020.

⁵⁷ Publicado en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8104 de fecha 06 de mayo de 2020.

⁵⁸ Publicado en el Periódico Oficial del Estado Extraordinario Número 164 de fecha 15 de junio de 2020. Primera reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario

15. Acuerdo 09/2020 de la Secretaría de Movilidad por el que se emiten medidas relacionadas a la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-COV2 (COVID-19)⁵⁹.
16. Decreto por el que se determina continuar con las medidas de higiene y seguridad sanitaria establecidas para el semáforo rojo, en el estado de Tabasco⁶⁰.
17. Acuerdo por el que se emiten disposiciones extraordinarias en relación a la vigencia de las Cédulas del Registro Único de Contratistas, con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁶¹.
18. Decreto por el que se determina que el Estado de Tabasco transitará del semáforo rojo hacia el semáforo naranja, con las medidas de higiene y seguridad sanitaria establecidas en el plan para la transición gradual hacia una nueva normalidad y la reactivación económica del Estado de Tabasco⁶².

A como se observa, al 04 de septiembre de 2020 se han publicado 18 regulaciones, las cuales modificaron los términos, condiciones, procedimientos, trámites, servicios y actividades de la administración pública estatal, y es que a como se estudió anteriormente, el Estado de Tabasco, mantuvo durante un periodo los índices de contagios más altos del país. En materia de salud pública, el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, emprendió diversas acciones para disminuir y atender los casos de COVID-19; en este sentido, a junio del presente año, el Gobierno del Estado de Tabasco ha invertido mil cien millones de pesos en la rehabilitación, reconversión y equipamiento de hospitales sedes de COVID-19, con el objetivo de brindar una atención médica adecuada, oportuna y eficaz a los pacientes con esta enfermedad. Si bien, el Estado ha tenido altos índices de casos

Número 168 de fecha 30 de junio de 2020. Segunda reforma publicada en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8138 de fecha 02 de septiembre de 2020.

⁵⁹ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 170 de fecha 27 de julio de 2020.

⁶⁰ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 173 de fecha 17 de agosto de 2020.

⁶¹ Publicado en el Suplemento B al Periódico Oficial del Estado de Tabasco Número 8137 de fecha 29 de agosto de 2020.

⁶² Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario Número 177 de fecha 31 de agosto de 2020.

positivos de COVID-19, se ha garantizado en todo momento la atención hospitalaria, con parámetros de disponibilidad de alrededor del cincuenta por ciento, lo que ha posibilitado de que en Tabasco no colapse el sistema de salud. Para coadyuvar con estas tareas, se han rescatado hospitales como el de Comalcalco, el cual tenía 11 años abandonado sin construir y ahora se está operando con personal de la Secretaría de la Defensa Nacional del Gobierno Federal, lo mismo que el hospital Maximiliano Dorantes. Aunado, se están aplicando en 5 de los 17 municipios el programa de aislamiento a pacientes de COVID 19 en hoteles o albergues (Comisión de Radio y Televisión del Estado de Tabasco, 2020).

El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, ha realizado trabajos coordinados con el Gobierno Federal para fortalecer el sector salud de la Entidad, en este orden, el Instituto Mexicano del Seguro Social construye en Tabasco un Módulo Hospitalario Temporal de 38 camas, el cual se ubica en el Hospital General de Zona No. 46 de Villahermosa (Gobierno de México, 2020). El 20 de julio de 2020, inicio operaciones la Unidad de Hospitalización Temprana del Parque Tabasco, el cual es un dispositivo termoaislante que cuenta con capacidad para atender un promedio de 50 pacientes, que ayuda a evitar la saturación de los nosocomios reconvertidos para la atención de la emergencia sanitaria. Es importante recalcar que este proyecto representó una inversión de 80 millones de pesos, aproximadamente (Xicoténcatl, 2020).

En materia de seguridad pública, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de Tabasco realiza patrullajes por lugares públicos con el fin de solicitar a los ciudadanos que se retiren a sus casas, a fin de evitar contagios de coronavirus. De esta forma, los policías se dirigen principalmente a mujeres embarazadas, niños y personas mayores de 60 años, que forman parte de la población de mayor riesgo ante la enfermedad (Milenio, 2020).

En cuando a transportes, se redujo tanto la capacidad y el horario de los servicios de transporte público, mientras que en lo que respecta a la distribución y

venta de alcoholes, primeramente, se declaró un periodo de “ley seca” y luego paulatinamente se ha dejado de restringir el horario y lugares de venta. Por su parte, en el ámbito económico, el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, aplicó diversas medidas y programas para apoyar a la población, como por ejemplo la creación de la plataforma “lo que somos Tabasco”, que es una plataforma en línea tipo marketplace que permite vincular clientes y empresas de Tabasco de diversos sectores para adquirir los bienes y servicios que producen. Sumado, con la reorientación del presupuesto de abril y mayo del Instituto para el Fomento de las Artesanías de Tabasco (IFAT), se adquirieron artesanías en apoyo al gremio ante la contingencia por el COVID-19. En cuanto al servicio de energía eléctrica, el Gobierno Estatal puso en marcha un subsidio que consiste en que las personas que están al día con el pago de sus recibos de luz y consuman hasta 450 kilowatts durante los meses de abril y mayo recibieron un subsidio del 50% en el pago de servicio de luz (Gobierno de México, 2020).

En lo que respecta a seguridad alimentaria, en el mes de abril se realizaron Jornadas Alimentarias en beneficio de 150 mil familias afectadas por la pandemia del nuevo coronavirus. En el discurso del Titular del Poder Ejecutivo, se ha sostenido que se va a apoyar a las pequeñas y medianas empresas, a los emprendedores, a los que se les han ofrecido diversos programas de crédito (Hernández M. , 2020). Hoy en día, con el paso de la entidad al semáforo naranja, se continua con el proceso de restablecimiento de las actividades económicas, no obstante, en la continuidad de las recomendaciones del sector salud y las demás políticas emprendidas para el combate del COVID-19, se encuentra la clave para que, en el futuro cercano, la entidad llegue totalmente a una nueva normalidad, que traerá consigo nuevos enfoques, métodos y perspectivas para la política pública en la Entidad.

LA GOBERNANZA DIGITAL PARA DISMINUIR EL IMPACTO ECONÓMICO Y SANITARIO DEL SARS-COV2 (COVID-19) EN EL ESTADO DE TABASCO.

Diversos actores, organizaciones e instituciones públicas, han estimado las pérdidas económicas generadas por la pandemia del COVID-19 en México, así, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), plantea que el país se encuentra entre los países del G-20 con el mayor impacto potencial a su economía debido a los cierres y paros de actividad por las medidas de contención implementadas. Además, menciona que el impacto podría ser de hasta el 30 por ciento del PIB a precios constantes. En las entidades federativas donde el turismo es una actividad económica preponderante, la situación podría agravarse (Hernández L. , 2020). El presidente Andrés Manuel López Obrador mencionó, el domingo 24 de mayo que se estima que la actual crisis económica provocará la pérdida de un millón de empleos formales en 2020, aunque espera que estos sean compensados con dos millones de puestos de trabajo generados por los programas sociales y de infraestructura que impulsa su gobierno (El economista, 2020)

En el caso del Estado de Tabasco, se estima por parte de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Delegación Tabasco, que debido a la pandemia del coronavirus, se podrían perder más de doscientos mil empleos formales e informales (Comisión de Radio y Televisión del Estado de Tabasco, 2020). En lo que concierne al giro de restaurantes y bares, en la entidad se han visto afectadas alrededor de 1,500 unidades productivas debido a las restricciones gubernamentales por la pandemia del COVID-19 (Excelsior, 2020). La Cámara Nacional de Comercio. Servicios y Turismo Villahermosa, reportó en días pasados que, a 74 días de la pandemia, se estiman pérdidas por 697 millones de pesos, solamente considerando a los afiliados a esta Cámara Empresarial en el Estado (Arias, 2020).

Con este escenario económico que se presenta para la entidad, que afectara de manera directa al sector comercial y de servicios, se puede observar, que la pandemia generada por la enfermedad del COVID-19, ha tenido fuertes

repercusiones en materia económica y sanitaria. Por ello, la importancia que, en esta investigación, se aborden las potencialidades de las TIC no solo en la gestión pública, y las cuales pueden aplicarse en favor del combate contra el denominado “coronavirus”. La actual pandemia y la transición a la nueva normalidad requieren de administraciones locales que utilicen el conocimiento y la ciencia, en favor del bienestar de la población, con una nueva gobernanza, en la cual los datos públicos se promocionen a través del uso del big data, acompañados de regulaciones que fundamenten el resguardo integral de los datos personales y otros derechos fundamentales.

La inteligencia artificial, es ya hoy en día, una realidad aplicable en el sector público, que requiere de una modernización de la infraestructura tecnológica, siendo esto, un reto para las administraciones estatales y sus líderes (Diéguez, 2020).

En el contexto de la recesión que se avecina post pandemia del COVID-19, la tecnología puede servir para que los gobiernos la asistencia y política social a través de plataformas y sistemas. Abordando en este punto, que los trámites para la solicitud de estos apoyos pueden digitalizarse, eliminando el uso del papel, abonando al mismo tiempo a la sostenibilidad. La sistematización de la gestión gubernamental en estos tiempos podría, en entidades como Tabasco, contar con datos ágiles para la toma de decisiones en cuanto a la inversión sanitaria y económica, desarrollando una capacidad de predicción y reacción mayor (Ortiz de Artiñano, Belmonte, & Silva, 2020).

Estas acciones, como la disminución del contacto a través de políticas de “gobierno sin papel”, en donde se sustituyen los documentos físicos por digitales, además, de la sistematización de los procedimientos internos de las Dependencias, Órganos y Entidades, abonan al combate del COVID-19, realizándose actividades burocráticas de forma remota y digital. No solo eso, en una gobernanza digital, donde la gestión pública debe centrarse en el ciudadano, el fortalecimiento de un sistema de trámites y servicios, que permita su transaccionalidad, con regulaciones

eficientes, eliminando documentos y procedimientos innecesarios. Por ello, la gobernanza digital tiene que ir de la mano de la política de mejora regulatoria.

Las confederaciones, consejos y demás organismos en materia de TIC y mejora regulatoria que agrupan entidades encargadas de esta materia, como el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM) y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), en conjunto con instituciones académicas y de profesionalización como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y su homólogo en el Estado, el Instituto de Administración Pública de Tabasco (IAP Tabasco), tendrán un papel fundamental en el alcance de los objetivos de gobernanza digital aplicada a la gestión y combate del COVID-19, ya que es necesario analizar las mejores prácticas para que puedan ser implementadas en el Estado. Si bien, en estos momentos, existen líneas telefónicas de atención para sospechosos portadores y pacientes del COVID-19, este servicio podría fortalecerse con el uso de las llamadas “redes sociales” y plataformas digitales de comunicación como el “WhatsApp Business”, que permiten su uso para gestionar de forma eficiente chats en dos vías a través de “Smartphone”. La atención ciudadana eficiente, integral y en tiempo real en tiempos de COVID-19, representa salvaguardar la salud y la integridad de la población tabasqueña.

La interoperabilidad y trazabilidad de los sistemas gubernamentales, permite la disminución de los tiempos de respuesta, que, en procesos vinculados con las licitaciones y el ejercicio del gasto, se reflejarían en menores tiempos para atender la demanda de medicamentos y demás equipo necesario en los Hospitales y demás instituciones gubernamentales que atienden de igual forma los programas sociales que se han emprendido en estos últimos meses. Pese a que el Gobierno Federal ha destinado recursos a las entidades federativas para el combate de la pandemia, es necesario que las entidades mantengan los niveles de recaudación de ingresos propios, por lo que el desarrollo de sistemas de trámites y servicios con plataformas de pago en línea es prioritario, posibilitando el pago de impuestos en cualquier

momento. Estas acciones, permitirán en la época post pandemia, que el Poder Ejecutivo, cuente con la información y mecanismos suficientes para la creación de una identidad digital ciudadana y repositorios electrónicos, protegiendo los datos personales, con controles de seguridad, privilegiando el uso de la firma digital y datos biométricos.

Por otra parte, la educación en línea, es actualmente la herramienta principal para la impartición de clases, no obstante, la digitalización de la educación puede transformarse hasta la emisión de certificados y títulos escolares, que, aunque existen instituciones como la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco que ya emiten sus títulos universitarios de manera digital con el uso de la firma electrónica, esta debe implementarse en todos los niveles educativos, lo cual reduciría la movilidad y manipulación de documentos con los que se tiene contacto. En esta educación, basada en la gobernanza digital, la participación de los actores educativos permitirá el empoderamiento y la participación en la toma de decisiones, hacia nuevos enfoques de enseñanza-aprendizaje. En el ámbito de la salud pública, es necesario, ha como lo exigen estos tiempos, un cambio de paradigmas, que den paso al uso estratégico de las TIC; en este orden, se deben aprovechar las mejores prácticas existentes para implementar en la Entidad, el expediente clínico electrónico y el diagnóstico portátil, identificando al mismo tiempo las oportunidades para la digitalización y en su caso, automatización de los procedimientos administrativos y de atención a los usuarios. Así, las TIC, permitirán llevar los servicios de salud a todo el territorio de manera remota, elevando el bienestar de la población.

Todo lo anterior, en un contexto de economía digital, centrada en el conocimiento y el aprovechamiento de la infraestructura y sistemas tecnológicos, en una sociedad del conocimiento, participativa y con valores; en el que el Estado, regule, proteja y promueva los negocios digitales y el comercio electrónico, generando mejores condiciones para las micro, pequeñas y medianas empresas, que ha como se ha visto, han sido afectadas por esta pandemia. Así, sociedad y

gobierno, obtendrán los mejores beneficios del aprovechamiento estratégico de las TIC.

CONCLUSIONES.

Al inicio de esta investigación, se expresó como hipótesis que si se aprovechan las potencialidades de las políticas de gobernanza digital en el Estado de Tabasco, para realizar trámites, servicios y procedimientos gubernamentales de forma remota; se generarán condiciones favorables para la disminución del contacto físico y la erradicación de los contagios de COVID-19 al tiempo que permite mantener los niveles de recaudación y cumplir con las atribuciones fundamentales de las Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública Estatal. En este sentido, pudimos analizar como la gobernanza digital, la cual es resultado de la evolución del gobierno digital, permite realizar acciones gubernamentales desde cualquier lugar y hora, de forma remota, con instrumentos como la sistematización, digitalización, desarrollo de aplicaciones, uso de medios digitales y la adopción de la firma electrónica.

A nivel nacional, se han realizado estudios sobre la inclusión de la gobernanza digital en las entidades federativas, como el Índice de Gobernanza Digital Estatal (IGDE), donde después de analizar cuáles han sido los niveles de contagios de los estados del país por COVID-19 por cada cien mil habitantes, y contrastarlos con los resultados del IGDE, se observa que los estados de Aguascalientes, México, Hidalgo, Michoacán, Jalisco y Chiapas, que lideran los resultados del IGDE, tienen las menores proporciones de contagios por cada cien mil habitantes, lo que hace pensar, que la implementación de políticas de gobernanza digital, en parte, aportan instrumentos para la disminución de la movilidad e interacción entre personas, lo cual se refleja en menores contagios.

En el Estado de Tabasco, han realizado trabajos para implementar la gobernanza digital, desde la creación de leyes y normas, la institucionalización y su inclusión en la planeación gubernamental. No obstante, es necesario fortalecer el sistema estatal de trámites y servicios, de modo que puedan ser transaccionales y

ofrecerse de manera remota, con pago automático en línea. Permitiendo generar expedientes de los usuarios de gobierno digital y así, dejar de solicitar requisitos que si bien, pueden resguardarse en repositorios o se pueden contar con sistemas interoperables y trazables que conecten todo el eslabón intergubernamental.

La política pública, desde su aparición, busca satisfacer las necesidades de la población, haciendo uso de la ciencia social, con un enfoque metodológico, analítico, crítico e histórico, el cual ha evolucionado constantemente, al tiempo de los cambios políticos, sociales y económicos que se suscitan. Así, las tecnologías de la información y comunicaciones, desde hace varias décadas, han transformado todos los ámbitos de la vida social, incluyendo la gestión pública, originando plataformas, sistemas, infraestructura y métodos a partir de su aprovechamiento. Lo anterior dando paso a lo que se conoce como gobierno digital.

En los tiempos contemporáneos, es necesaria y urgente la participación de la sociedad en las decisiones públicas, generando canales de comunicación entre población y gobierno, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, de allí nace la gobernanza digital, como una evolución del gobierno digital que permite aprovechar las TIC para mejorar la gestión pública con el fin de considerar las necesidades y problemas de los usuarios digitales, a través del uso de datos (datasets), la digitalización, la trazabilidad, la transaccionalidad y la interoperabilidad, creando conciencia sobre la modernización y la innovación gubernamental, con sostenibilidad.

Así, como se mencionó, estados como Jalisco, la Ciudad de México, el Estado de México han aprovechado estos preceptos para elevar su capacidad de gestión, por lo que lideran indicadores como el Índice de Gobernanza Digital Estatal (IGDE); al igual Estados como Nuevo León, Baja California y Sonora aprovechan la infraestructura para tener los mayores niveles de cobertura de internet. En el caso específico de Tabasco, se encuentra en los últimos lugares de los indicadores del IGDE, y específicamente en el apartado de salud, se ubica en el último lugar en

cuanto a la eficiencia de su portal respectivo. Además, de acuerdo con el INEGI, es poca la población tabasqueña que utiliza los medios electrónicos para realizar trámites y servicios.

Con la aparición de la pandemia por el COVID-19, los gobiernos locales, han generado regulaciones, programas de apoyo social y empresarial, políticas de restricción y movilidad, además, que han aprovechado la política de gobernanza digital, para continuar ofreciendo trámites y servicios, generar estadística y realizar la atención ciudadana. Así, en el Estado de Tabasco se han publicado regulaciones para la atención intergubernamental a través de correo electrónico y la realización de trámites administrativas de forma remota. Además, se han puesto a disposición plataformas para conocer la estadística del COVID-19 en la entidad y atender a la población sobre este tema.

De este modo, y con todo lo anterior, se puede concluir que la gobernanza digital, permite mejorar la gestión gubernamental, centrándose en el ciudadano, con las mejores prácticas y la aplicación de medidas innovadoras. La etapa que se vive a nivel mundial y la nueva normalidad, exigen modificar los métodos y paradigmas para la solución de los problemas públicos, y en este orden, en el Estado de Tabasco, se cuenta con el recurso humano, la legislación necesaria y la planeación suficiente para hacer de la gobernanza digital, el centro de la política pública, que elevará la eficiencia y eficacia de las Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública Estatal.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilera Izaguirre, G. (2008). El gobierno electrónico en México. *CienciaUAT*, 20-23.
- Arias, V. (04 de junio de 2020). *X EVT*. Obtenido de Reporta Canaco pérdidas económicas de hasta 697 mdp por falta de ventas por pandemia: <https://www.xevt.com/tabasco/reporta-canaco-perdidas-economicas-de-hasta-697-mdp-por-falta-de-ventas-por-pandemia/96403>
- Ávila Barrios, D. (2014). El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana. *Andamios*, 263-288.
- Barragán, X. (31 de agosto de 2018). *Centro de Estudios Avanzados en Banda Ancha para el Desarrollo*. Obtenido de El e-gob: Tendencias e Innovaciones de las TIC en la Administración Pública: <http://blog.ceabad.com/el-e-gob-tendencias-e-innovaciones-de-las-tic-en-la-administracion-publica/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (17 de junio de 2020). *El CLAD realiza conferencia virtual denominada: «Reflexiones sobre la Administración Pública post COVID-19» con Francisco Longo*. Obtenido de CLAD: <https://clad.org/2020/06/18/noticias/el-clad-realiza-conferencia-virtual-denominada-reflexiones-sobre-la-administracion-publica-post-covid-19-con-francisco-longo/>
- CEPAL. (25 de junio de 2020). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Políticas territoriales para la recuperación económica y social post covid-19. Hacia un enfoque colaborativo: <https://www.cepal.org/es/eventos/politicas-territoriales-la-recuperacion-economica-social-post-covid-19-un-enfoque>
- Comisión de Radio y Televisión del Estado de Tabasco. (05 de junio de 2020). *CORAT*. Obtenido de Gobierno de Tabasco invirtió 1 mil 100 mdp en reconversión y equipamiento de hospitales para COVID-19: <https://corat.mx/gobierno-de-tabasco-invirtio-1100-mdp-en-reconversion-y-equipamiento-de-hospitales-para-covid-19/>

Comisión de Radio y Televisión del Estado de Tabasco. (23 de abril de 2020). *CORAT*. Obtenido de Advierten la pérdida de más de 200 mil empleos en Tabasco: <https://corat.mx/advierten-la-perdida-de-mas-de-200-mil-empleos-en-tabasco/>

CORAT. (18 de mayo de 2020). *CORAT*. Obtenido de A dos meses del primer caso de coronavirus, Tabasco reporta 2 mil 381: <https://corat.mx/a-dos-meses-del-primer-caso-de-coronavirus-tabasco-reporta-2-mil-381/>

Data Lab Mx. (noviembre de 2019). *Data Lab Mx*. Obtenido de Índice de Gobernanza Digital Estatal: <http://igde.datalabmx.com/metodologia.html>

Diéguez, G. (29 de abril de 2020). *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*. Obtenido de La pandemia del COVID 19: Cuatro reflexiones en torno al rol del Estado y las capacidades de gestión pública: <https://www.cippecc.org/textual/la-pandemia-del-covid-19-cuatro-reflexiones-en-torno-al-rol-del-estado-y-las-capacidades-de-gestion-publica/>

Ebrard Casaubon, M. (2010). Presentación. En L. F. Aguilar, *Política pública* (págs. 9-10). México: Siglo veintiuno.

El economista. (24 de mayo de 2020). *El economista*. Obtenido de Crisis por pandemia de Covid-19 provocará la pérdida de un millón de empleos en México: AMLO: <https://www.economista.com.mx/politica/Crisis-por-pandemia-de-Covid-19-provocara-la-perdida-de-un-millon-de-empleos-en-Mexico-AMLO-20200524-0038.html>

Escobar Castellanos, O. (01 de octubre de 2018). *Alcaldes de México*. Obtenido de La nueva gobernanza digital: <https://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/la-nueva-gobernanza-digital-2/>

Excelsior. (23 de marzo de 2020). *Excelsior*. Obtenido de COVID-19 impacta economías; estados sufren pérdidas ante las medidas preventivas: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/covid-19-impacta-economias-estados-sufren-perdidas-ante-las-medidas-preventivas/1371463>

Fillottrani, P. (2017). *La gobernanza digital, un concepto mas amplio que el E-gobierno*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Gobierno de México. (2020). *ACUERDO por el que se establecen los criterios aplicables para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para mitigar la propagación del coronavirus COVID-19*. México: Diario Oficial de la Federación.

Gobierno de México. (26 de julio de 2020). *Gobierno de México*. Obtenido de Todo sobre el COVID-19: <https://coronavirus.gob.mx/>

Gobierno de México. (01 de agosto de 2020). *Gobierno de México*. Obtenido de Estrategia Digital Nacional: <https://www.gob.mx/mexicodigital/>

Gobierno de México. (01 de junio de 2020). *Gobierno de México*. Obtenido de COVID-19 Medidas Economicas: <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/articulos/tabasco-245201>

Gobierno de México. (11 de julio de 2020). *IMSS*. Obtenido de IMSS y Gobierno de Tabasco supervisan arranque de obras para Módulo Hospitalario Temporal en Villahermosa: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202007/467>

Gobierno del Estado de Tabasco. (2002). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*. Villahermosa: Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

Gobierno del Estado de Tabasco. (2012). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*. Villahermosa: Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

Gobierno del Estado de Tabasco. (2013). *Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Modernización Administrativa e Innovación Gubernamental*. Villahermosa: Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

- Gobierno del Estado de Tabasco. (2018). *Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios*. Villahermosa: Coordinación General de Asuntos Jurídicos.
- Gobierno del Estado de Tabasco. (2018). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco*. Villahermosa: Coordinación General de Asuntos Jurídicos.
- Gobierno del Estado de Tabasco. (2020). *Reglamento Interior de la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental*. Villahermosa: Coordinación General de Asuntos Jurídicos.
- González Barroso, F. (2009). *Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras*. La mancha: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. .
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Pilar Baptista, L. (2003). *Metodología de la Investigacion* . Mexico, D.F.: Mc-Graw Hill.
- Hernández, L. (27 de marzo de 2020). *El Financiero*. Obtenido de Prevé la OCDE fuerte impacto económico para México por COVID-19: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/cada-mes-de-paro-en-la-produccion-le-costara-2-puntos-del-pib-a-principales-economias-ocde>
- Hernández, M. (17 de abril de 2020). *El Financiero*. Obtenido de Tabasco anuncia subsidios para pago de luz y apoyos alimenticios por COVID-19: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/tabasco-anuncia-subsidios-para-pago-de-luz-y-apoyos-alimenticios-por-covid-19>
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, 2015, 2017 y 2019*. México: INEGI.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2019). *Uso de las TIC y actividades por internet en México impacto de las características sociodemográficas de la población*. México: Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- Jaramillo, C., Orjuela, L., & Camilo Acosta, C. (05 de abril de 2011). *El primer paso: la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza*. Obtenido de Centro de Estudios en Gobernabilidad Local. P.U.J.: <http://gobernabilidadpuj.blogspot.com/2011/04/el-primer-paso-la-diferencia-entre.html>
- Milenio. (22 de marzo de 2020). *Milenio*. Obtenido de Por Covid-19, policías de Tabasco patrullan para evitar concentraciones de gente: <https://www.milenio.com/estados/coronavirus-tabasco-policias-patrullan-evitar-concentraciones>
- Miranda, P., & Morales, A. (28 de Febrero de 2020). Confirman primer caso de coronavirus en México. *El Universal*, pág. 1.
- Moscoso, J. (2011). La investigación de frontera en Humanidades y Ciencias Sociales. *Lychnos*, 1-3. Obtenido de La investigación de frontera en Humanidades y Ciencias Sociales.
- Organización de Estados Americanos. (2006). *Buen Gobierno*. Washington: OAS.
- Ortiz de Artiñano, I., Belmonte, B., & Silva, S. (28 de mayo de 2020). *Entrepreneur*. Obtenido de Covid-19, ¿una oportunidad para la transformación del sector público?: <https://www.entrepreneur.com/article/351170>
- Pérez Mazatán, J. (2016). Gobernanza Digital en México. *Revista de Administración Pública*, 65-82.
- Ponce Solé, J. (25 de mayo de 2020). *Blog del CEPC*. Obtenido de Respuestas frente a la pandemia de COVID-19: Ciencias del Comportamiento, Derecho Público y Gestión pública: http://www.cepc.gob.es/cepc/blog/blog_cepc/2020/05/25/respuestas-frente-a-la-pandemia-de-covid-19-ciencias-del-comportamiento-derecho-p%C3%BAblico-y-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica--

U-gob. (09 de septiembre de 2019). *U-gob*. Obtenido de Gobernanza Digital, un concepto más amplio que el e-Gobierno: <https://u-gob.com/gobernanza-digital-un-concepto-mas-amplio-que-el-e-gobierno/>

Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Santiago de Chile: CEPAL.

Xicoténcatl, F. (16 de julio de 2020). *Excelsior*. Obtenido de Burbujas para pacientes Covid en Tabasco, con valor de 80 mdp: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/burbujas-para-pacientes-covid-en-tabasco-con-valor-de-80-mdp/1394377>

MEDIACIÓN BUROCRÁTICA EN TABASCO

agosto de 2020

Rosa Norma HERNÁNDEZ MAGAÑA.

José Del Carmen TRINIDAD CANDELERO

RESUMEN EJECUTIVO

En las condiciones sociales del país, la seguridad pública se configura como uno de los principales temas de la agenda gubernamental. El estudio se delimita al Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco (CRESET), ubicado en la ciudad de Villahermosa y que se encuentra operando por encima de su capacidad instalada. El presente estudio busca encontrar alternativas a dos realidades de los centros penitenciarios: se han convertido en una carga financiera para el erario Estatal, cada vez más diezmado por la disminución de recursos, y no cumplen con su función de reintegración social. En esta realidad se pone en discusión una opción, para que en el marco del objetivo de reinserción social y sin comprometer la facultad y derecho del Estado para ejecutar el castigo punitivo, se mitigue las deficiencias presupuestales del CRESET, dignificando al trabajo como el medio para disminuir la reincidencia en el delito.

Introducción.

En las condiciones sociales del país, la seguridad pública se configura como uno de los principales temas de la agenda gubernamental; función de origen del Estado que representa la columna vertebral del sano y libre esparcimiento, derechos consagrados en la Constitución.

Dentro de la seguridad pública se encuentra las acciones de reclusión, como sanción penal a quien comete un delito. En un origen esta acción tenía como objetivo extraer de la sociedad a quien irrumpía en la convivencia armónica y sana de los individuos; en la actualidad busca encauzar la conducta del sentenciado para su reintegración a la sociedad, brindándole los elementos de autodeterminación e independencia.

Como parte de esta política de reclusión se encuentran los Centros de Reinserción Social, en Tabasco operaran 8: 7 del fuero estatal y 1 federal. El estudio se delimita al Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco (CRESET), ubicado en la ciudad de Villahermosa y que se encuentra operando por encima de su capacidad instalada.

El presente estudio busca encontrar alternativas a dos realidades de los centros penitenciarios: se han convertido en una carga financiera para el erario Estatal, cada vez más diezmado por la disminución de recursos, y no cumplen con su función de reintegración social.

En el análisis de la problemática, se determina el alcance de la investigación, sustentada en el contexto documental en el que se desarrolla el tema-problema, sin dejar atrás el marco legal, además las cuestiones teóricas que tienen relación con la reinserción social, financiamiento y operación.

1. El papel del Estado en materia de Seguridad Pública.

La seguridad pública es uno de los cometidos del Estado, éste debe de garantizar el orden y la paz dentro de la sociedad, basándose en normas que regulan la conducta de la persona para permitir la convivencia (derecho), y el gobierno como aparato ejecutor del Estado, tiende a garantizar y ejercer las normas de convivencia y castigar a aquellos que deciden transgredirlas, sin violentar los derechos elementales.

La seguridad, según la definición de Sergio García Ramírez, “es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad” (Ramírez, 2002, p.81)

Mientras que la seguridad pública como cometido del Estado se establece en el artículo 21 constitucional:

“la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala” estableciendo que “la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución” (H. Congreso de la Unión, 2020, p.25)

Esta responsabilidad del Estado Mexicano, tiene su origen en la reforma constitucional de 1994, en la que se comparte este cometido entre los tres niveles de gobierno, y se define que la Seguridad Pública, tienen el fin de preservar el orden y la paz, resguardando la integridad física, los derechos del hombre y sus bienes, cometido que la Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública define como una función a cargo del Estado “que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar el orden y la paz pública” (H. Congreso de la Unión, 2013, p. 1).

1. Los Centros Penitenciario como política pública de los gobiernos.

Los centros penitenciarios en nuestro país son parte de la política pública implementada para cumplir con los cometidos de seguridad, dependientes del sistema penitenciario y considerado dentro de las instituciones de seguridad pública.

La política penitenciaria en México, según la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013), es propuesta por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario y, aprobada y aplicada por el Consejo Nacional de Seguridad. Dentro de esta ubicamos a la reinserción social, definida por González Fernández (1995), como el ámbito de la Seguridad Pública, que se configura como uno de los principales fines de pena, y que constituye una parte fundamental de base institucional de esta función del Estado.

La política aplicada a los centros penitenciarios, se basan en el principio de reinserción social, que Sergio García Ramírez define como “el supremo correctivo frente al delito natural, la reincorporación justamente en el conocimiento, respeto y preservación en términos formales. Se trata de un pacto de no agresión a estos mismos valores en la medida que permita y auspicie la preservación de un sistema” (Mendez Paz, 2008, p.118).

Es importante recalcar que, dentro de las acciones implementadas en los centros de reinserción social, “son necesarios recursos financieros y personal calificado que atienda la carencia de sistemas de seguridad confiables, resuelva la ineficiencia de las funciones de custodia y trascienda el enfoque hoy centrado en la contención, hacia uno encaminado a generar condiciones para la reinserción social” (Patiño Arias, 2010, p.78).

2. Marco jurídico del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.

Los Centros Penitenciarios en el Estado de Tabasco, concebidos por las normas legales como Centros de Reinserción Social, tienen su base de funcionamiento, en las diversas normativas legales, que le prevén de sus vertientes de acción y limitantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligatoriedad del Estado de ejecutar y administrar las condenas, buscando la readaptación del reo, el artículo 18 Constitucional aporta las bases sobre las que se debe estructurar este sistema de readaptación social:

“El sistema penitenciario se organiza sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto” (H. Congreso de la Unión, 2016, p.19).

El mismo artículo constitucional, determina la dependencia administrativa de los centros penitenciarios, en jurisprudencia Estatal o federal, además de permitir los convenios para el traslado de reos y la libertad de los Estados para establecer el sistema de justicia para adolescentes.

Derivada del artículo 18 constitucional y con la finalidad de “organizar el sistema penitenciario en la República” (H. Congreso de la Unión, 2014, p.17), la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, establece que este, se “organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”.

La misma norma indica, que el sistema penitenciario estará a cargo de la Secretaria de Seguridad Pública, en el caso de la federación, pero al promover la adopción de esta norma en los Estados, el sistema penitenciario estatal, estará a cargo de la secretaria de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

En el artículo 6 de esta ley indica que “el tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto”, delimitando como autoridad competente del penal, al “director del reclusorio” (H. Congreso de la Unión, 2014, p.2).

En el artículo 10, se establece las características del trabajo en los reclusorios, delimitando, que este se designará:

“tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, tratándose de internas, en su caso, el estado de gravidez, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de aquéllos, así como las posibilidades del reclusorio”, organizándose “previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la

correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento”, en este último se “trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a aprobación del Gobierno del Estado y, en los términos del convenio respectivo, de la Secretaría de Seguridad Pública” (H. Congreso de la Unión, 2014, p.5).

Esta normativa federal, posibilita implementar medidas tendientes a la autosuficiencia económica de los centros de readaptación social; misma que deben ser propuestas por los administradores del penal y aprobadas por el Gobierno del Estado y la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal.

En las cuestiones de educación, esta ley señala que “no tendrá sólo carácter académico, sino también cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético”, siendo “orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva” y a cargo preferentemente “de maestros especializados” (H. Congreso de la Unión, 2014, p.6).

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública retoma que entre las funciones de Seguridad Pública se encuentran los centros penitenciarios, en su artículo 3ro, indica que:

“La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas” (H. Congreso de la Unión, 2020, p.1), estableciendo que dicha función estará a cargo de la Federación y los Estados, incluyendo en sus fines a la reinserción social de los reclusos.

En el artículo 10 de la ley, se incluye a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se le atribuye en el artículo 11 la función de establecer “los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones”, integrándose por “los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal”, presidida “por quien designe el titular de la Secretaría”

(H. Congreso de la Unión, 2013, p. 5). Teniendo las siguientes funciones según el art. 31 de la misma ley:

- I. Impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional;
- II. Promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social;
- III. Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;
- IV. Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;
- V. Promover la adopción del trabajo comunitario como mecanismo de reinserción social en las legislaciones aplicables;
- VI. Plantear criterios para efficientar los convenios que se celebren entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a efecto de que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables; (H. Congreso de la Unión, 2013, p.15)

Esta normativa distribuye también las facultades entre los diversos órdenes de gobierno, delimitando sus funciones y responsabilidades en lo referente al tema de seguridad pública, estableciendo obligaciones y sanciones para los encargados de realizar esta función, además de mencionar, el establecimiento de academias e institutos para el área de seguridad pública, de los planes de carrera y las características requeridas para el personal que participe en esta función del Estado.

La Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Estado de Tabasco, establece que “el Sistema Penitenciario se constituirá sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como ejes rectores del tratamiento técnico” debiendo las autoridades que conforman el Sistema Penitenciario “respetar a los internos el libre acceso a todos los derechos que la medida cautelar de prisión preventiva o la sentencia de privación de la libertad no haya suspendido, sin discriminación alguna”,

y respetar los “derechos sexuales y reproductivos” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2012, p. 23-24)

En el artículo 106, indica que los Medios de Reinserción Social, “tienen por objeto reincorporarlo a la vida social como una persona útil, procurando que desarrolle una actitud de respeto a sí mismo, a su familia y a la sociedad en general” consideran en ellos a “el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2012, p.32).

Mientras que en relación al trabajo, lo define en su Artículo 107, como “una actividad productiva con fines terapéuticos y ocupacionales, que constituye un elemento fundamental para la reinserción social, además de una fuente de ingresos para la familia del interno, tomando en consideración su interés, vocación, aptitud y capacidad laboral”, para lo cual se deberá promover “la participación de socios industriales que cuenten con la capacidad para ofrecer empleo económicamente productivo a los sentenciados”, participando “las dependencias y entidades del Estado, para generar programas de trabajo en las que se puedan suministrar bienes de uso recurrente” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2012, p.29)

En relación a lo anterior, en el artículo 112 de esta ley se define que “las autoridades que conforman el Sistema Penitenciario establecerán un programa de capacitación para el trabajo, atendiendo a las facultades y capacidades de los internos y será actualizada” teniendo la obligación “de planificar, regular, organizar, establecer métodos, horarios y medidas preventivas al respecto” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2012, p.31), para lo cual deben de coordinar sus programas y actividades, la Secretaría de Bienestar y la Dirección General de Prevención y Reinserción Social.

El Reglamento Interior de la Secretaria de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Tabasco, en su artículo 3, considera dentro de la estructura orgánica de la Secretaria de Seguridad Pública, a la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, ubicándose dependiente a esta, el Centro de Reinserción social del Estado (CRESET).

Encomendando en el artículo 32, a la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, entre otras funciones las de;

“Coordinar el desarrollo del Sistema Penitenciario en el Estado; elaborar y proponer el programa operativo anual de actividades del sistema penitenciario; proponer al Secretario las políticas, estrategias, planes y programas que garanticen el funcionamiento del sistema penitenciario, de conformidad con los principios establecidos en la Ley; dirigir y supervisar que la operación y la administración de los establecimiento del sistema penitenciario se lleven a cabo de conformidad con la normatividad aplicable y proponer a las instancias correspondiente las medidas de carácter general apropiadas para su óptimo funcionamiento”; y “Coordinar, supervisar y evaluar los programas y acciones orientados a la reinserción social de los internos, liberados y externados” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2013, p.21).

En el artículo 36, especifica entre otras funciones de los directores de los Centros de Reinserción Social en el Estado, las siguientes:

I. Estudiar, elaborar y proponer a las autoridades superiores los criterios, normas y técnicas generales de reinserción social que impliquen mejoras, respeto, capacitación, educación y convivencia de los internos;

II. Administrar el Centro de Reinserción Social

IX. Establecer fuentes de trabajo para los internos;

XVI. Planear y organizar la producción y comercialización de bienes y servicios de los talleres y/o microempresas establecidas en el Centro de Reinserción Social o en el Instituto de Readaptación por el Trabajo” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2013, p.26).

Este reglamento establece el funcionamiento del Instituto de Readaptación por el Trabajo teniendo “como objetivo promover las acciones que tiendan a la readaptación de los internos en centros penitenciarios como base en el trabajo y la capacitación”, teniendo entre sus funciones la de “fortalecer la Industria Penitenciaria en los Centros Penitenciarios de la Entidad, lo que permitirá a los empresarios gozar de beneficios en la reducción de costos de producción” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2013, p.28).

En el artículo 27 del Reglamento del Centro de Readaptación Social del Estado se establece que “todo servicio que se preste en los establecimientos penitenciarios será gratuito” y en el 35 marca que “se proporcionarán a los internos, tres veces al día, alimentos balanceados, higiénicos, en buen estado, de sabor y aspecto agradables, en cantidad suficiente para que les nutran” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 1993, p.8), además de servicios médicos y requerimientos de hospedaje.

En el artículo 41, establecen las especificaciones mínimas que deberán tener los servicios sanitarios, y en el 45, indica que:

“se promoverá y facilitará que los internos organicen y realicen actividades culturales, recreativas y deportivas, individuales y colectivas tales como funciones de teatro y cine, sesiones de música, exposiciones, talleres musicales, literarios, de artes plásticas, de expresión corporal, de artesanías y habilidades manuales, concursos, partidos deportivos” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 1993, p.11).

En la cuestión del trabajo penitenciario, el reglamentó en su artículo 76, menciona que:

“En cada establecimiento debe organizarse un sistema de incentivos para estimular la buena conducta, el esfuerzo, la calidad y la productividad en el trabajo” encomendando su organización y supervisión al Consejo Técnico Interdisciplinario, además de considerar en el artículo 88, como componentes del tratamiento para la readaptación social “el trabajo, la capacitación laboral y la educación” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 1993, p.21).

En relación a lo anterior se considera en el reglamento “obligación del director... crear condiciones para que los internos puedan desempeñar actividades laborales y de capacitación para el trabajo” atendiendo los objetivos de “rehabilitación de los internos y del logro de la autosuficiencia penitenciaria” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 1993, p.23), considerando también la creación de industrias y talleres, y aunque en el artículo 87, marca que ningún interno puede ser obligado a trabajar, en el artículo 88 se encomienda al Consejo Técnico Interdisciplinario participar en la elaboración y vigilancia de los programas de organización del trabajo.

3. Modelos de financiamiento y estrategias de operación aplicadas en centros penitenciarios en el ámbito internacional y nacional

Este apartado de la investigación se centra en identificar las buenas prácticas internacionales y nacionales, relativas al financiamiento y operación de los centros penitenciarios.

4. Las concesiones penitenciarias.

La concesión penitenciaria consiste en la entrega, el otorgamiento y/o la habilitación por parte del Estado (concedente) a un operador privado (concesionario) para que realice el financiamiento, el diseño, la construcción, el equipamiento, la operación y el mantenimiento de una infraestructura o un recinto penitenciario para determinado número de internos o reclusos.

“Dicha concesión otorga el derecho al concesionario de recibir una contraprestación por la ejecución del contrato de concesión (proveniente tanto del concedente como del propio recluso), además de aprovechar económicamente la infraestructura y sus bienes asociados durante todo el periodo contractual” (Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares, & Vignolo, 2015, p.35).

Este modelo de política penitenciaria se caracteriza de manera general por concesionar a un privado, la construcción y/u operación del centro penitenciario bajo un sistema de asociación público privado, los países que han optado por esta medida han encontrado respuestas a sus requerimientos de hacinamientos, reinserción social y operatividad eficaz.

5. Las asociaciones público-privadas en los sistemas carcelarios mexicanos.

El sistema de asociación público – privada para la construcción y operación de las prisiones comenzó a aplicarse en México en el año 2012, las primeras experiencias se dieron con la inauguración de los ceferesos 11 y 12 en Sonora y Guanajuato, respectivamente, concesionados por un periodo de 20 años.

Esta medida cambia el paradigma en la labor del Estado para aplicar el castigo punitivo; está justificada por los problemas existentes en el sistema penitenciario como son; la corrupción, los altos costos de manutención, la violación a los derechos humanos, hacinamiento, entre otros. En el país existen 12 centros penitenciarios construidos bajo la figura de asociación público – privada⁶³.

Uno de los argumentos para la intervención privada en manejo de las cárceles es que “el sector privado tiene más recursos para brindar mejores condiciones de alojamiento a los reclusos/as y contribuir a la reinserción de estas personas con menores costos económicos y sociales” (Espejel & Díaz, 2015, p. 129).

En los contratos establecidos, se menciona que las empresas privadas serán encargadas de la alimentación, lavandería y el mantenimiento de los edificios, así mismo de su construcción donde se estipula una utilidad del 35%. Una de las ventajas para el gobierno es la construcción rápida de los centros, sin representar erogaciones iniciales.

Este esquema, aunque es similar a los implantados en países como Chile, Estados Unidos, e Inglaterra, tiene particularidades específicas, representadas por el hecho de que las cárceles construidas no se financian con recursos de la empresa a la cual se le adjudica el contrato, sino que esta consigue recursos económicos con terceros, que le permiten costear la obra.

6. Metodología de investigación.

El proceso indagatorio se desarrolla en dos etapas: el documental que consistió en investigaciones sobre el Centro Penitenciario y la caracterización comparativa entre los diversos modelos carcelarios que existen en México y en el

⁶³ Centro Penitenciario de Chiapas (construido por Homex, grupo empresarial encabezado por Eustaquio Tomás de Nicolás Gutiérrez, y por la empresa Arendal de Mauricio Gelo Rodríguez); Centro Penitenciario de Cuernavaca, Morelos (a cargo de Homex); Centro penitenciario 11 de Hermosillo, Sonora (a cargo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA) encabezado por Bernardo Quintana Isaac); Centro Penitenciario en Ocampo, Guanajuato (financiado por Ingenieros Civiles Asociados (ICA) encabezado por Bernardo Quintana Isaac); Centro Penitenciario en Gómez Palacio, Durango (financiado por Prodemex del empresario de Olegario Vázquez Raña); Centro penitenciario en Buenavista Tomatlán (financiado por Prodemex del empresario de Olegario Vázquez Raña); Centro Penitenciario de Oaxaca (financiada por la empresa GIA de Hipólito Gerard Rivero); Centro Penitenciario de Ramos Arizpe, Coahuila (financiado por Tradeco liderado por Federico Alberto Martínez Urmenet); Dos centros de máxima y mediana seguridad en el Distrito Federal (financiado por el Grupo Financiero Interacciones que es encabezado por Carlos Hank Rohn).

mundo; y la investigación de campo, cuyo objetivo fue identificar las características del Centro de Reinserción Social del Estado y sus actores.

En la investigación documental se aplicaron cuestionarios a las personas recluidas por delitos del fuero común, determinando una muestra de 241 individuos, para obtener un nivel de significancia del 90%. La entrevista permitió conocer la disposición de los reclusos para aplicar líneas de mejoras en el centro.

Para este proceso se utilizaron dos instrumentos de recolección de datos: el cuestionario, que se aplicó por muestreo no probabilístico, bajo la premisa de conveniencia. Dado que la disposición de los reclusos no depende del investigador sino de la administración del penal; y las entrevistas semi - estructuradas, que se realizó a funcionarios: todos aquellos que intervienen en el proceso de reinserción social.

3. Resultados

3.1 El Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.

El Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco es una Penitenciaría inaugurada en 1973, siendo administrada por la Dirección General de Prevención y Reinserción Social de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Ubicada en la Ciudad de Villahermosa del municipio de Centro, tiene una capacidad instalada para 1734 reclusos, pero para 2018 albergaba a una población total de 2037, con un sobrecupo de 8.35%². A nivel Estatal, el Sistema Penitenciario opera con una sobrepoblación del 50.42 de su capacidad: la misma de hace 30 años, 3,446 individuos (Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, 2019).

El aumento desmedido de la población del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco, por encima de su capacidad instalada, ha provocado por un lado mayor demanda de recursos económicos del Presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco, y por otro ha originado que la cárcel no cumpla con su función de ayudar a la reinserción social del interno; presentando ingobernabilidad en su interior. La sobrepoblación es producto del aumento de la inseguridad y de los índices delictivos del Estado.

Para el año 2019, los gastos de alimentación, medicinas y uniformes de los reclusos en el Sistema Federal represento en promedio un costo de 330.50 pesos diarios por interno; esto al considerar que se destinaron el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, 17,370 millones de pesos para atender a una población de 198, 349 encarcelados (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019. Informe del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, 2019). En Tabasco los reclusorios ejercen un presupuesto de alrededor de 256 millones de pesos.

Tabasco, forma parte de las entidades que han recibido calificación más baja (6.06 en promedio para 2019), en lo que respecta al Índice del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, emitido por la Comisión Nacional de Derechos humanos, que mide el desempeño de los centros de readaptación social para la reinserción social del interno, además de los aspectos de gobernabilidad de las cárceles en México (CNDH, 2019).

En los últimos años, han existido diversas quejas y protesta de los internos, respecto a los malos tratos, así como la falta de atención médica y de alimentación que se les proporciona, originando diversos desequilibrios sociales dentro de la población reclusa, diezmándose también la relación de estos con los administradores del centro penitenciario.

La fuente de financiamiento del Centro Penitenciario, son recursos federales y estatales, mismo que no incrementan a la velocidad que lo realizan el número de internos.

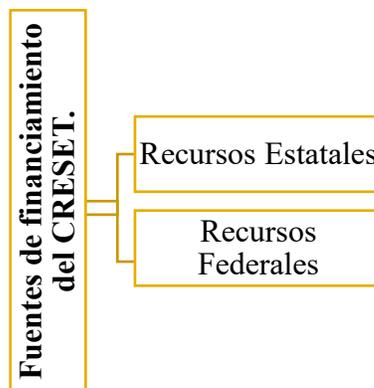


Figura 7. Fuentes de financiamiento del CRESET. Elaboración propia.

La administración del centro penitenciario se encuentra a cargo de un director general, nombrado por el Gobernador del Estado, a través del Secretario de Seguridad pública y cuya principal función es “Administrar el Centro de Reinserción Social y velar por su buen funcionamiento” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 2013), y que se apoya de la siguiente estructura orgánica:

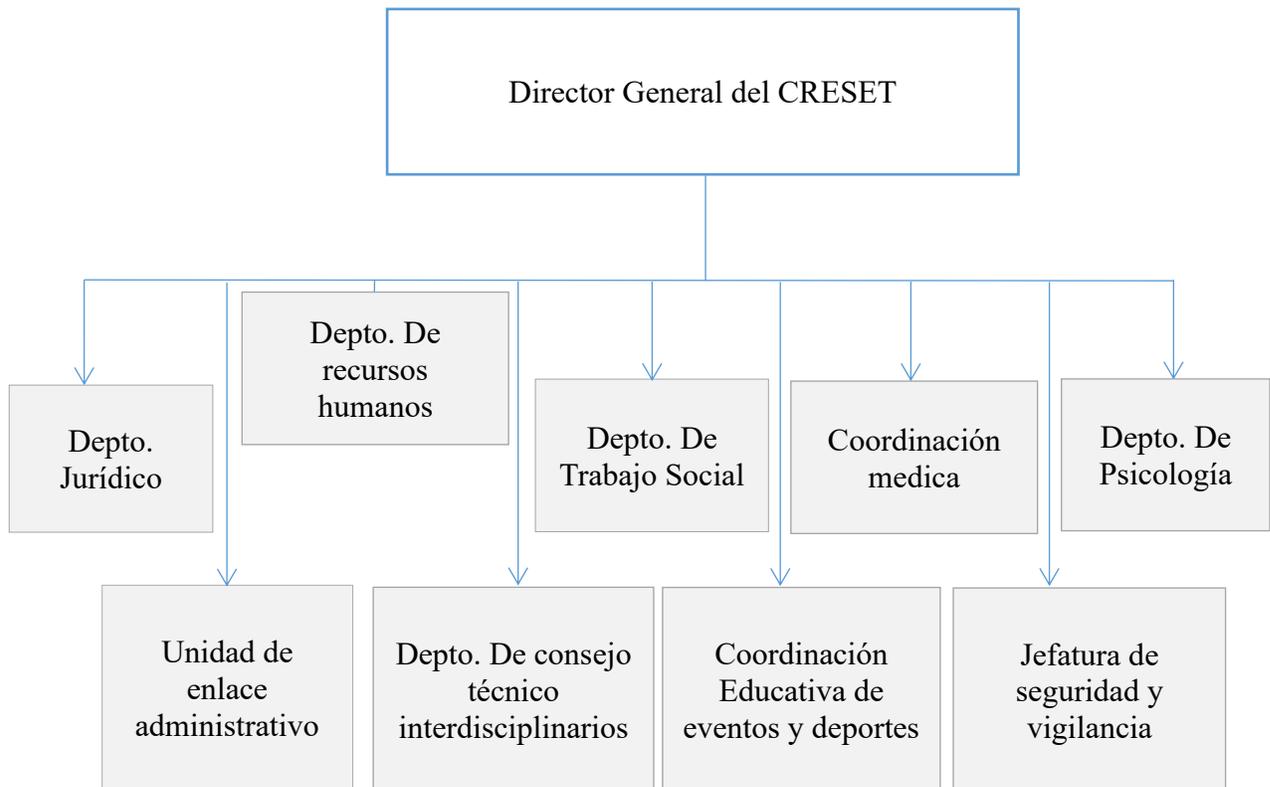


Figura 8. Estructura orgánica del CRESET. Elaboración propia con información proporcionada por administradores del centro.

El Reglamento del Centro de Readaptación Social del Estado (1993, p.4), especifica que “las autoridades y los miembros del personal tendrán nombramiento de confianza” y que no puede destinarse para este fin a “miembros de las fuerzas armadas o de cuerpos policiacos”, dejando al gobierno del Estado la facultad de definir el perfil para cada uno de los cargos administrativos.

El objetivo del establecimiento, tal y como lo marca su reglamento es “la custodia de los internos adultos, debiendo procurarse la readaptación social de los sentenciados y la no desadaptación de indiciados, procesados y detenidos en virtud de una petición de extradición” (H. Congreso del Estado de Tabasco, 1993, p.1).

El objetivo de reinserción social en los Centros Penitenciarios en Tabasco se dificulta, principalmente por:

- Falta de actualización de sistemas de seguridad, armamento y equipo obsoleto e insuficiente.
- Falta de clasificación de los internos según su grado de peligrosidad, inexistencia, deterioro e inoperancia de centros de educación.
- Capacitación para el trabajo, oportunidades laborales y de uso del tiempo libre.

En concordancia con lo anterior el mismo plan sectorial plantea “mejorar la capacidad instalada en infraestructura penitenciaria y su equipamiento para generar condiciones adecuadas de seguridad y de reinserción social” (Gobierno del Estado de Tabasco: Secretaría de Seguridad Pública, 2014, p.62), para lo cual plantea en materia de capacidad instalada, entre otros aspectos, la asignación de recursos para el mantenimiento, rehabilitación, mejora, y construcción de infraestructura de los Centros Penitenciarios Estatales, con la finalidad de mejorar las condiciones de los reclusos y cumplir con los cometidos de la reinserción social.

El recurso económico que se destina para funcionamiento del penal se determina en el presupuesto de egresos del Estado de Tabasco, en base al histórico observado y teniendo como limitante la disponibilidad presupuestaria, tal y como lo expresaron los administradores del penal, en entrevista. Aseguran que “los requerimientos del centro, así como la población penitenciaria han aumentado en mayor proporción de lo que lo ha hecho el presupuesto destinado para operación y funcionamiento” (Tabasco, 2016).

3.2.1 Problemas de Financiamiento del CRESET.

Respecto al financiamiento de los centros penitenciarios, se considera que “cada interno implica para el Sistema Penitenciario Federal, un costo aproximado de 330.50 pesos en promedio diario por interno. Destinándose la mayor parte para los gastos de alimentación, salud y gastos corrientes” (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019. Informe del Órgano Administrativo Desconcentrado de

Prevención y Readaptación Social, 2019); y que la forma de obtener los recursos, determinan en gran medida la forma en que operan las penitenciarías.

El CRESET como todos los centros penitenciarios del país depende del gasto público estatal, contemplándose los recursos económicos para este, en el presupuesto de egresos de la Entidad.

El centro recibe recursos federales mediante programas que combinan recursos locales y federales; el de dignificación de la Infraestructura Penitenciaria, asigna recursos para conservación, aplicación y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria existente, mediante la ejecución de obras que permitan más y mejores edificaciones, instalaciones y equipamientos, con la finalidad que las penitenciarías sean más seguras y cuenten con espacios dignificados que coadyuven a la reinserción social del interno.

Mientras que el de Fortalecimiento Integral a los Programas de Reinserción Social, busca incluir la aplicación de técnicas y de conocimientos científicos a la población interna en materia de trabajo, capacitación laboral, educación, salud (física y mental), deporte, disciplina, trabajo social y psicología, así como cultura y recreación, para su rehabilitación integral, contando con el apoyo de instituciones educativas para elevar la escolaridad interna, así mismo incluye la implementación de mejores mecanismos de despresurización para abatir el sobre cupo y contribuir a mejorar las condiciones de reinserción.

Otro recurso asignado al CRESET, es el conocido como “socorro de Ley” que es la asignación de presupuesto federal, debido a los reclusos de fuero federal, que se encuentran en la penitenciaría de la Entidad.

Según datos de la Dirección General del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco, el presupuesto para el gasto de operación se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 6. Distribución porcentual del Gasto Presupuestado para el Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.

Gastos de operación del CRESET 2016

Concepto	Porcentaje que representa del total
<i>Productos alimenticios</i>	82.62%
<i>Energía eléctrica</i>	11.05%
<i>Servicio de agua</i>	1.66%
<i>Gastos diversos⁶⁴</i>	4.67%

Fuente: Elaboración propia, con información de la dirección del CRESET.

Los gastos de alimentación absorben el 82% del gasto del CRESET, convirtiéndose en el principal gasto de la institución, en esta disyuntiva surge la cuestionante, ¿El gasto o presupuesto en actividades de reinserción, ¿dónde quedan?

En la entrevista a funcionarios del centro, se identificó que, para determinar el presupuesto asignado al penal, se utiliza el criterio de número de internos. El gobierno estatal aporta por el número de personas reclusas por el fuero común, y la federación por los consignados por el fuero federal.

1.1.1 La política de reinserción social del CRESET.

Esta política se encuentra encapsulada dentro de los principios que dan origen al respeto a los derechos de los internos; el Reglamento del Centro de Readaptación Social del Estado (1993, p.1), especifica que:

“Ningún interno puede ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni discriminado en razón de su color, raza, sexo, lengua, religión, opinión, origen nacional o social, posición económica, características de nacimiento o cualquier otra condición distintiva; ni son pretexto de la aplicación que se le haga del tratamiento individualizado, de la imposición de medidas disciplinarias, o de la organización de los establecimientos”.

⁶⁴ Cooperaciones diversas; Servicio de Gas; Material de limpieza; Materiales y útiles de imp. y Rep.; Artículos deportivos; Arrendamiento de equipos y bienes; Materiales y útiles de oficina; Servicio telefónico; Material eléctrico y electrónico; Otros materiales y artículos de construcción y reparación; Refacciones y accesorios Mant. Edif.; Servicios de jardinería y fumigación; Subsidio para el empleo; Utensilios para el servicio de alimentos; Servicio postal; Cemento y productos de concreto; Otros Artículos; Artículos metales para la construcción; Productos minerales no metálicos; Otros productos químicos; Refacciones y accesorios para equipo de computo.

Salvo la privación de la libertad y la suspensión de los derechos y las prerrogativas inherentes a la calidad de ciudadano que ordena la Constitución para los sentenciados y los procesados, no está permitida ninguna medida que impida a ningún interno el ejercicio de sus derechos fundamentales. En tal virtud, los internos podrán ejercer los derechos civiles, sociales, económicos y culturales que sean compatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de su condena. El director del establecimiento deberá cuidar que se les facilite tal ejercicio y se les provea de los medios indispensables para lograrlo, dentro de las posibilidades presupuestales y atendiendo a las características que por sexo, edad y estado de salud tenga cada uno.

3.2.2 Resultados de las entrevistas a los internos del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.

Para entender la dinámica que se vive dentro del penal, se realizaron entrevistas a los internos, los cuales mostraron disposición para colaborar con la presente investigación, pudiendo detectar, entre otras cosas las siguientes:

Los internos generalmente son sentenciados por el fuero común, pertenecientes al orden estatal, consignados por delitos diversos, desde robo hasta asesinatos, quienes muestran en general disposición para encauzar sus vidas después de la reclusión. Destaca que existen internos que no pertenecen al Estado de Tabasco, sino que han sido transferidos de otras prisiones estatales.

Los 95% de los reclusos entrevistados, dijeron tener familiares dependientes económicamente, principalmente esposa e hijos, en algunos casos padres. Para lo cual realizan actividades productivas, que le permiten acceder a recursos económicos, para aportar a la economía familiar, entre la que destacan: elaboración de hamacas, artesanías, muebles y pinturas.

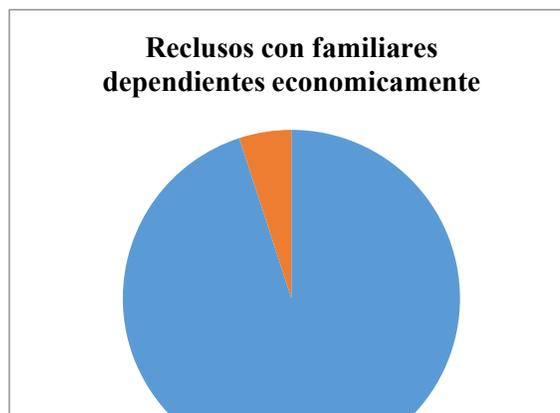


Figura 9. Reclusos con familiares dependientes económicamente. Elaboración propia basada en la información de cuestionarios aplicados.

El 100% de los entrevistados catalogan su estancia en el centro, como la peor experiencia de sus vidas, en donde han carecido de diversos aspectos, entre los que destacan: alimentación deficiente, condiciones estructurales deplorables, falta de espacios recreativos y laborales.

Aun cuando existente las carencias mencionadas, al preguntarles su disposición para laborar en las instalaciones, el 80% dijo estar dispuesto, pero solo el 20% mostró estar de acuerdo en que una parte de los ingresos que obtengan por su trabajo, se destine para mejorar las instalaciones penitenciarias. Argumentando entre otros aspectos que el gobierno cuenta con una partida presupuestal para sostenerlos.

Entre las actividades recreativas en las que se ocupan, destacan: el deporte, el trabajo y la religión, considerando al primero como un medio de distracción, al segundo como la única forma para apoyar a sus familiares y al tercero como un refugio para soportar la pena impuesta.

Por otra parte, el total de los entrevistados indicaron que su comportamiento en la sociedad al salir de la reclusión será diferente al estilo de vida que llevaban antes de ingresar, visualizándose viviendo de su trabajo y disfrutando de su familia.

Entre las conclusiones más relevantes de las entrevistas se destaca, que los internos están dispuestos a realizar actividades laborales, con el fin de acceder a recursos económicos para beneficio propio y de sus familias, mostrando un pequeño grupo la disposición para realizar aportaciones con la finalidad de mejorar sus instalaciones.

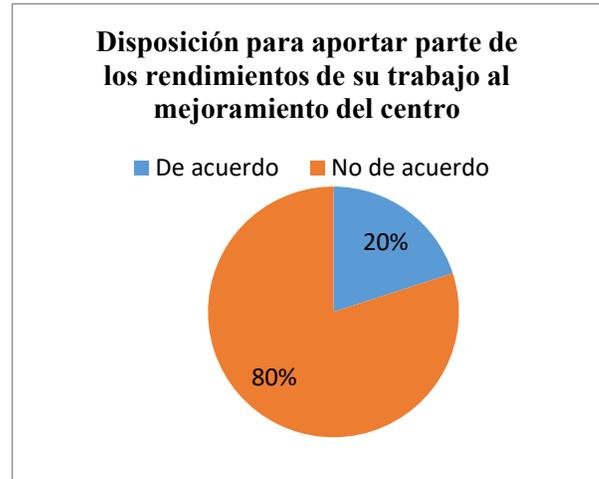


Figura 10. Disposición para aportar parte de los rendimientos de su trabajo al mejoramiento del centro. Elaboración propia basada en la información de cuestionarios aplicados.

4. Propuesta para la sustentabilidad financiera del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.

El elemento más importante del centro penitenciario es el capital humano, para lo cual se deben encauzar acciones que permitan lograr el objetivo de la reinserción social, sin generar mayores erogaciones por parte del Estado.

4.1 Requerimientos del programa.

El presente estudio tiene como objetivo último proponer alternativas que permitan al centro penitenciario, encauzar su autosuficiencia, realizando actividades tendientes a obtener recursos económicos y a mejorar sus procesos; que le permitan generar ahorro.

Para lograr lo anterior se realizó la recopilación de las prácticas implementadas en otras penitenciarias, y las oportunidades: legales, de infraestructura y administrativas, considerando la voluntad política por parte del Estado, la cual es expresada en los planteamientos marcados en los planes sectoriales y desarrollo.

Para encauzar las acciones, será necesario solventar las diversas áreas de oportunidad que deberán de atenderse para implementar acciones de optimización y financiamiento. Siendo las principales las siguientes:

- Promulgación del Reglamento del Centro de Reinserción social del Estado de Tabasco.
- Ajuste de la estructura administrativa para crear un departamento de innovación.
- Generación de programas de capacitación y trabajo para los internos.
- Clasificación de los internos en: alta peligrosidad, mediana peligrosidad y baja peligrosidad.
- Celebración de un convenio de extradición de reos a cárceles federales; trasladando a éstas, los reclusos de alta peligrosidad, y los consignados por delitos federales.
- Adecuación de las instalaciones existentes para designar áreas de trabajo viables.

Es importante mencionar, que las acciones y actividades de financiamiento, no comprometerán en ningún momento la rectoría del Estado en materia de reinserción social, ni la facultad de administrar los centros penitenciarios.

4.2 Planteamiento del programa

El programa de inclusión productiva responde a la necesidad y decisión personal del interno de someterse a actividades productivas. Generando incentivos para que los reclusos presten sus servicios de mano de obra. Teniendo el objetivo particular de generar las condiciones adecuadas para que los internos desarrollen capacidades y habilidades laborales para su vida después de la reclusión, con pleno respeto a los derechos humanos, teniendo como finalidad última disminuir las posibilidades de reincidencia en el delito.

Desarrollándose en las siguientes vertientes:

- Generación de incentivos para que las personas se sometan al programa (la inscripción se realizara de manera voluntaria).
- Capacitación constante para el trabajo.
- Empleo de mano obra, en actividades productivas, con pago para los internos.

Entre los incentivos que se deberán otorgar para que los internos se adhieran al programa de inclusión productiva, se encuentran:

- Las acciones que incluyen el programa serán incluidas como actos de buena conducta, que repercutirá en la disminución de la condena.
- Los participantes, serán reubicados en las instalaciones (celdas) que sean adecuadas con los productos generados por el programa.
- Podrán generar un ahorro, del cual podrán disponer al término de su condena.
- Serán incluidos en acuerdos educativos, para que concluyan la educación elemental: Primaria, secundaria y Bachiller.

En la capacitación constante para el trabajo, se incluirá las siguientes estrategias:

- Realización de un convenio de colaboración con las instituciones de educación pública del Estado, para impartir la educación elemental (primaria, secundaria y bachiller).
- Implementar un programa anual de capacitaciones para que los internos adquieran las habilidades y capacidades para el desarrollar las actividades productivas definidas para el centro.
- Establecer un centro de cómputo en el CRESET, con la finalidad de capacitar a los internos en materia de informática, permitiendo que puedan inscribirse a programas educativos a distancia.
- Implementar jornadas de sensibilización, por medio del cuerpo de psicólogas pertenecientes a Dirección General de Reinserción Social del Estado.

Con relación al empleo de la mano de obra existente en el CRESET, se propone crear una empresa bajo la figura de asociación público-privada. Cuyo objetivo será: Emplear la mano de obra existente en el reclusorio, contratándola a precio de mercado, destinando las utilidades generadas pertenecientes al Estado, a la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura existente.

Las responsabilidades quedaran definidas de la siguiente manera:

Por parte del Estado:

- Proporcionará las instalaciones para la operación, bajo la figura jurídica del comodato.
- Generará programas específicos de capacitación relativos a la actividad de la empresa.
- Proporcionará los aspectos de seguridad para los empleados externos (administradores) al centro penitenciario.
- Desarrollará el padrón de internos con disponibilidad para laborar.
- Vigilara que las condiciones laborales, se realicen conforme a la normatividad aplicable.
- Administrar los dividendos obtenidos por la actividad empresarial y destinarlos al mejoramiento de la infraestructura y servicios del centro penitenciario.

Por parte del Privado:

- Realizara inversiones para la rehabilitación de las áreas de trabajo.
- Realizara inversiones en herramientas e insumos para las actividades.
- Tendrá a cargo la administración de la organización, encargándose de la comercialización de los productos.
- Desarrollará un sistema de administración de ahorro; que concentre las aportaciones realizadas por los trabajadores (internos), debiendo conformarse por cuentas individuales que generen productos financieros. Que junto con el total deberán de ser entregados al recluso cuando se le otorgue su libertad.
- Pagar la cuota de seguridad social al IMSS, que permitirá a los familiares de los internos acceder a servicios médicos.
- Entregar los dividendos correspondientes al Estado.

La empresa funcionará como un ente privado que realiza una actividad productiva y que coloca sus productos en el mercado a precios competitivos, proponiéndose por las condiciones actuales del Estado, dedicarse a actividades manufactureras, no desarrolladas en la entidad. Entre las cuales se detectan: fabricación de artículos y utensilios de madera para el hogar; elaboración de chocolate y productos de chocolate; preparación de embutidos y otras conservas de carne de ganado, aves y otros animales comestibles; fabricación de calzado de piel; fabricación de bolsos de mano, maletas y similares; fabricación de otros productos de cuero, piel y materiales sucedáneos; fabricación de bolsas y películas de plástico flexible; y, joyería de metales y piedras no preciosos y de otros materiales

Las actividades anteriores, se proponen dado las características actuales en lo referente a habilidades de los internos, quienes realizan actividades similares y que pueden ser incluidos sin resistencia a las actividades.

Los procesos de la empresa se caracterizarán por:

1. Su base administrativa estará conformada por un consejo de administración, formado por personal nombrado por el ente público y ente privado, teniendo los segundos la facultad de ser parte de la administración de la empresa.

2. Utilizar la mano de obra de los internos que así lo deseen, mediante un pago por ello.
3. El salario de los empleados será determinado en base a los precios vigentes en el mercado, de acuerdo con la actividad que desarrollen.
4. La comercialización de los productos se realizará en condiciones de mercado.
5. De las utilidades generadas, la parte correspondiente al Estado se destinará en un 100% a acciones de mejoría de la infraestructura y operación del centro de reinserción social.
6. Se genera un proceso de formación continua, que incluirá certificación laboral y capacitaciones que permitan al interno adquirir capacidades para su vida después del penal.
7. A cada empleado (recluso), se le generará su pago de manera quincenal, el cual será dividido en dos partes, 40% se le entregará al recluso, 40% a sus familiares o dependientes (esposa, hijos, padres), y un 20% se integrará en una cuenta de ahorro que será entregada al interno con los productos generados al final de la condena.
8. Deberá efectuar informes trimestrales y anuales, sobre el estatus general de la organización, que será recibido por el consejo de administración, quien evaluará y sancionará en su caso.
9. El proceso de contratación se realizará en las siguientes etapas:
 - Difusión del programa de inclusión productiva.
 - Periodo de inscripción para los internos que deseen participar en el programa.
 - Determinación del padrón de beneficiario del programa, priorizándolo en base a criterios de: disponibilidad, conducta y capacidades.
 - La empresa convocara a cada interno de acuerdos con los requerimientos de mano de obra.
 - Contratación, y determinación de la forma de pago.
10. El proceso de ahorro y retiro:

- Apertura de una cuenta productiva bancaria para cada empleado.
- Deposito del 20% del salario quincenal a la cuenta bancaria.
- Entrega de un informe semestral de los ahorros y productos obtenidos, que deberá incluir el saldo total de la cuenta productiva.

Para retiro del ahorro:

- La administración del centro deberá enviar copia de la boleta de liberación al personal administrativo de la empresa.
- Al confirma de recibido la boleta de liberación, se inicia el proceso de finiquito y entrega de ahorro.
- Se realiza una entrevista con el trabajador, para infórmale el saldo final a entregarle, que deberá incluir: el monto del finiquito laboral, el ahorro y los intereses generados por la cuenta productiva.
- Entrega del monto total al interno liberado, el cual puede realizarse por: transferencia bancaria, cheque o efectivo.
-

4.2.1.1 Beneficios para el centro.

Al implementar el presente programa se pretende obtener los siguientes beneficios para el centro penitenciario:

- Encauzar la reinserción social por medio del trabajo.
- Reducción de motines e inconformidades de los reclusos, dado la ocupación a la que estarán sometidos.
- Gobernabilidad en el penal: La autoridad mediante las acciones y estrategias mencionadas, recuperara el control total del centro.
- Disminuir el hacinamiento en el largo plazo: dado que se creará nueva infraestructura carcelaria, con los recursos propios generados.
- Ingresos de recursos propios, cuyo origen será las utilidades proporcionales de la empresa de manufactura.
- Consolidación del modelo de financiamiento tripartita: federal, estatal e ingresos propios.
-

4.2.1.2 Beneficios para los internos.

El presente programa de financiamiento y operación se encauza dentro del objetivo del encarcelamiento “la reinserción social del interno”. Pudiéndose predecir los siguientes beneficios para los internos:

- Acceder a una fuente de trabajo digna, que le permitirá adquirir recursos económicos para beneficio propio y de su familia.
- Adquirirá habilidades laborales, que podrá poner en práctica en su vida posterior a la reclusión.
- Accederá a educación de calidad, y a documentos que prueban la misma.
- Contará con un fondo de ahorro, que le permitirá contar con recursos económicos para enfrentar su vida después de la reclusión.
- En el largo plazo podrán desarrollarse en instalaciones dignas, con espacios y áreas recreativas.

Conclusiones.

El fin de la reclusión como parte de la seguridad pública es encaminar acciones que permitan la reinserción social del sentenciado; visualizada como un medio más allá de la impartición de justicia, que busca dotar al individuo de características que le permitan afrontar su futuro regreso a la sociedad.

Este objetivo de la reclusión se encuentra condicionado por las características del penal, sus instalaciones deberán contar con los medios que permitan la reinserción social. Dentro de estos medios, se ubica el trabajo.

En la investigación teórica y empírica se pudo constatar que las condiciones del Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco no permiten la correcta reinserción del individuo.

Los problemas presupuestarios del centro se centran en que se ha convertido en una carga económica para el Estado, quien ante el aumento del número de internos no cuenta con la capacidad para suministrar los bienes y servicios que se requieren para el funcionamiento óptimo.

En esta realidad, el presente análisis y propuesta, pone en la mesa de los asuntos públicos una opción para que en el marco del objetivo de reinserción social y sin comprometer la facultad y derecho del Estado para ejecutar el castigo punitivo, se mitigue las deficiencias presupuestales del CRESET, dignificando al trabajo como el medio para disminuir la reincidencia en el delito.

Referencias:

- H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley que Establece las Normas Minimas sobre Redaptacion Social de Setenciados*. Mexico, D.F.: Camara de Diputados.
- Agencia Reforma. (08 de Junio de 2013). *El Diario.mx*. Recuperado el 25 de Agosto de 2016, de http://diario.mx/Nacional/2013-06-08_05330f4a/cuestionan-efectividad-de-los-penales-privados/
- Arriaga Gajewski, I. (2011). *De cárceles y concesiones: Privatizacion carcelaria y penalidad neoliberal*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Arriaga, I. (Julio de 2013). *“Cárceles privadas: La superación del debate costo - beneficio*. Recuperado el 6 de Agosto de 2016, de http://www.politicacriminal.cl/Vol_08/n_15/Vol8N15A6.pdf
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Asociacion Público-Privada en América Latina*. Bogotá, Colombia: CAF (Corporación Andina de Fomento).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). *¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestion aplicadas a la admnistracion del Estado*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Biblioteca juridica de la UNAM. (s.f.). *El sistema penitenciario y los derechos humanos*. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1531/4.pdf>
- Blanco Suarez, M. (2005). *Nuevos desafios penitenciarios: Inserción laboral de los reclusos*. Recuperado el 07 de Agosto de 2016, de http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-04-27_Nuevos-desaf%C3%83%C2%ADos-penitenciarios-Inserci%C3%83%C2%B3n-laboral-de-los-reclusos.pdf
- Cárcamo, E., Guarnizo, A., Mendoza, M., Pajares, C., & Vignolo, G. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario: Una alternativa de solución para la seguridad en el Perú*. Lima, Peru: Universidad ESAN.

- Claire, M. (10 de Septiembre de 2007). *Elblogverde.com*. Recuperado el 15 de agosto de 2016, de <http://elblogverde.com/la-prision-verde-de-noruega-es-casi-autosuficiente/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Centros Estatales, http://appweb2.cndh.org.mx/DNSP/Ceresos/p_diagEntidad_Resumen.asp?Id_Estado=29
- Conacyt. (2014). Agenda de área de especialización: Sustentabilidad Energética. En Conacyt, *Agenda de Innovación de Tabasco* (págs. 2-40). Villahermosa, Tabasco: Conacyt; Agendas Estatales y regionales de innovación.
- Congreso de la Union. (s.f.). *Camara de Diputados*. Reformado el 08 de mayo de 2020, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Consejo de Planeación del Estado de Tabasco. (2013). Programa sectorial de seguridad Pública 2013-2018. Villahermosa, Tabasco: Gobierno del Estado de Tabasco.
- Crozier, M. &. (1990). *El Actor y el Sistema. Las Contradicciones de la acción colectiva*. Mexico: Crozier, M. & Friedberg, (1990) México. Editorial Patria, S. A. de C. V. Traducción de la obra en Francés L'acteur et le systeme. Les contraintes de l'acttion collective.
- Dammert, L., & Díaz, J. (Septiembre de 2005). *Cárceles privadas ¿Modelo de Gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?* Recuperado el 5 de Agosto de 2016, de https://issuu.com/flacso.chile/docs/2005_09_dammert_diaz
- Definicion ABC. (2016). *Definición de financiamiento*. Recuperado el 13 de Abril de 2016, de <http://www.definicionabc.com/economia/financiamiento.php>
- Espejel Espinoza, A., & Díaz Sandoval, M. (2015). De violencia y privatizaciones en México: El caso de las asociaciones Público - Privadas en el sector penitenciario. *Revista Mexicana de Análisis Político y Admnistración Pública*, 129-158.
- Farlex Inc. (s.f.). *The Free Dictionary*. Recuperado el 13 de Abril de 2016, de <http://es.thefreedictionary.com/recluso>
- Felipe Pérez Pineda. (08 de Marzo de 2016). *www.incae.edu*. Obtenido de <http://www.incae.edu/ES/blog/2010/07/23/%C2%BFque-significa-y-porque-es-importante-incorporar-la-sostenibilidad-en-los-negocios-segunda-parte/>

- Flores Alonso, M. d., & Barrera Chavira, E. (s.f.). Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2.
- Fondevila, G. (02 de Octubre de 2013). Cárceles privadas en México. *El universal*, págs. en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/carceles-privadas-en-mexico-209636.html>.
- For Larousse Spanish Dictionary. (2007). *The Free Dictionary*. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de <http://es.thefreedictionary.com/c%a1rceles>
- Gobierno del Estado de Tabasco. (2013). *Plan Estatal de Desarrollo 2013 - 2018*. Villahermosa, Tabasco.
- Gobierno del Estado de Tabasco: Secretaría de Seguridad Pública. (2019). Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Villahermosa, Tabasco.
- Gomez Amaro, M. (2004). *El trabajo penitenciario y la autosuficiencia de las cárceles en México*. Mexico, D.F.: UNAM.
- González Fernández, J. (1995). *La seguridad pública en México*. Mexico, D.F.
- H. Congreso de la Unión. (2019). *Ley general del sistema nacional de seguridad pública*. Mexico, D.F.: Camara de diputados.
- H. Congreso de la Union. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Mexico, D.F.: Camara de Diputados.
- H. Congreso del Estado de Tabasco. (1993). *Reglamento del Centro de Readaptación Social del Estado*. Villahermosa, Tabasco: Periodico Oficial.
- H. Congreso del Estado de Tabasco. (2012). *Ley de Ejecucion de Sanciones Penales para el Estado de Tabasco*. Villahermosa, Tabasco: Congreso de Tabasco.
- H. Congreso del Estado de Tabasco. (2013). *Reglamento Interno de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado de Tabasco*. Villahermosa, Tabasco: Congreso del Estado.
- instituto de Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (s.f.). *INEGI*. Recuperado el 13 de Mayo de 2016, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/datos-graficos/27/27005.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Panorama sociodemográfico*. México: INEGI.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014: resultados*. México: INEGI, c2014.
- Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática. (2010). *Anuario Estadístico del Estado de Tabasco*. Tabasco: INEGI.
- Mas Viral. (s.f.). *Prisión Bastoy: Una de las Mejores Prisiones del Mundo*. Recuperado el 07 de Agosto de 2016, de <http://www.masviral.net/prision-bastoy/>
- Mendez Paz, L. (2008). *Derecho Penitenciario*. Mexico, D.F.: Oxford.
- Navarro F., S., & Bessi, R. (30 de Abril de 2015). *Privatización penitenciaria en Brasil sigue la ruta del modelo de Estados Unidos*. Recuperado el 08 de Agosto de 2016, de <http://subversiones.org/archivos/115351>
- Noticias que inspiran. (Abril de 2015). *Cárcel noruega resocializa a través de la ecología*. Recuperado el 07 de Agosto de 2016, de Cárcel noruega resocializa a través de la ecología
- Ojeda Velázquez, J. (s.f.). *Reinserción Social y Función de la Pena*. 2014: Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ordaz Hernandez, D. (2002). De la readaptación a la reinserción social. un nuevo esquema de política criminal. Mexico, D.F.
- Patiño Arias, J. (2010). *Nuevo modelo de Administración Penitenciaria*. Mexico, D.F.: Porrúa, 1ra edicion.
- Powell, W. W. (2001). *El nuevo institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México, D.F.: Fondo de Cultura economica.
- Ramirez, S. G. (2002). *Los desafíos de la seguridad publica en México*. México, D.F.: Universidad Iberoramericana, UNAM, PGR.
- Sánchez Galindo, A. (2012). *Transformacion del sistema penitenciario federal: Una visión de Estado*. México, D.F.: Centro de investigación y estudios de seguridad.
- Tabasco, P. a. (15 de Julio de 2016). operacion y formas de financimientto del Centro penitenciario. (L. R. Magaña, Entrevistador)
- WordPress. (s.f.). *Definición.DE*. Recuperado el 12 de Abril de 2016, de Definición de Seguridad Pública: <http://definicion.de/seguridad-publica/>

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Dirección: Boulevard Adolfo Ruiz Cortines esquina
Av. de Las Américas s/n, Local G3 planta alta, Plaza
City Center Service. 86100 Villahermosa.



www.iaptabasco.org.mx

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx