

Núm. 15, enero-junio de 2023

Revista

ESTUDIOS EN  
DERECHO  
A LA INFORMACIÓN



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso  
a la Información y Protección de Datos Personales  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

*Directora*

Dra. Mónica González Contró

*Secretario académico*

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

*Secretario técnico*

Lic. Raúl Márquez Romero

*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

*Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 15, enero-junio de 2023, es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México, teléfono 5622 7474, correo electrónico: [redi.ijj@unam.mx](mailto:redi.ijj@unam.mx). Editor responsable: Daniel Vázquez. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2016-021916284300-102. Certificado de Licitud de Título y Contenido: 17309. ISSN (versión electrónica): 2594-0082. ISSN (versión impresa): 2683-2083.

Cristopher Raúl Martínez Santana

*Cuidado de la edición y formación en computadora*

Ana Julieta García Vega

*Diseño de interiores*

# ESTUDIOS EN DERECHO A LA INFORMACIÓN

Revista

Dr. Daniel Vázquez  
Dr. Khemvirg Puente M.  
*Directores*

Lic. Raúl Márquez Romero  
Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Coordinación Editorial*

Ilayali Labrada Gutiérrez  
*Editora técnica*



## CONSEJO EDITORIAL

Pedro Salazar Ugarte (México, UNAM-IIJ); Fernando Castañeda Sabido (México, UNAM-FCPyS); Patricia Kurczyn Villalobos (México, UNAM-IIJ); Sergio López Ayllón (México, CIDE); Miguel Carbonell Sánchez (México, UNAM-IIJ); Ana Elena Fierro Ferráez (México, CIDE); Diego Valadés Ríos (México, UNAM-IIJ); María Solange Maqueo Ramírez (México, CIDE); Roberto Saba (Argentina, Universidad de Palermo); Jacqueline Peschard Mariscal (México, UNAM-FCPyS); Alonso Gómez Robledo Verduzco (México, UNAM-IIJ); Mercedes de Vega Armijo (México, Archivo General de la Nación); Francisco Javier Acuña Llamas (México, INAI); Carlos Humberto Reyes Díaz (México, UNAM-IIJ); Ana Azurmen-di (España, Universidad de Navarra); William Guilles (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Irène Bouhadana (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Angélica Cuéllar Vázquez (México, UNAM-FCPyS); Arturo Chávez López (México, UNAM-FCPyS); Areli Cano Guadiana (México, Auditoría Superior de la Federación).



## COMITÉ EDITORIAL

Guillermo M. Cejudo (México, CIDE); Norma Julieta del Río Venegas (México, INAI); María Marván Laborde (México, UNAM-IIJ); Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (México, UNAM-IIS); Alejandra Ríos Cazares (México, CIDE); José Roldán Xopa (México, CIDE); Egbert Sánchez Vanderkast (México, UNAM-IIBI).

“Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y/o la dirección electrónica de la publicación”.

<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/index>

*Estudios en Derecho a la Información* por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, se distribuye bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional* (CC BY-NC-ND 4.0).



Primera edición: 10 de noviembre de 2022

2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISSN (versión electrónica): 2594-0082

ISSN (versión impresa): 2683-2083

# CONTENIDO

## ARTÍCULOS

Desinformación, odio y polarización en el entorno digital: segregación de la esfera pública y efectos sobre la democracia . . . . .	3
Sergio MARTÍN GUARDADO	
Vigilar al vigilante: transparencia y rendición de cuentas sobre las tecnologías de vigilancia pública en México . . . . .	31
Lucía Carmina JASSO LÓPEZ	
Transparencia y rendición de cuentas municipal: el caso de los municipios de Michoacán, México . . . .	55
Manuel VÁZQUEZ HERNÁNDEZ	
Preocupaciones éticas en el uso de inteligencia artificial, transparencia y derecho de acceso a la información. El caso de los <i>chatbots</i> en el gobierno de México, en el contexto de la COVID-19. . . . .	85
Eugenio ARGUELLES TOACHE	
Marcela AMARO ROSALES	

## COMENTARIOS JURÍDICOS

Empleo de las redes sociodigitales por las instituciones de educación pública: problemas y soluciones jurídicas . . . . .	115
Lorena PICHARDO FLORES	

CONTENIDO

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

	Movimiento social del derecho de acceso a la información en México . . . . .	153
	Ángel Martín MARTÍNEZ HERNÁNDEZ	
VI	El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias . . . . .	159
	Sebastián GODÍNEZ RIVERA	
● ○ ●	Normas de publicación . . . . .	163

# ARTÍCULOS



DESINFORMACIÓN, ODIOS Y POLARIZACIÓN  
EN EL ENTORNO DIGITAL: SEGREGACIÓN DE LA ESFERA  
PÚBLICA Y EFECTOS SOBRE LA DEMOCRACIA\*  
*DISINFORMATION, HATE AND POLARIZATION IN THE DIGITAL  
ENVIRONMENT: SEGREGATION OF THE PUBLIC SPHERE  
AND EFFECTS ON DEMOCRACY*



*Sergio MARTÍN GUARDADO\*\**

RESUMEN. Hace más de medio siglo, el filósofo y politólogo alemán Jürgen Habermas nos adentraba en la “esfera pública” a través de la teoría de la acción comunicativa. Siguiendo sus planteamientos, y desde una perspectiva constitucional, nos adentramos en la nueva forma de comunicación que representan las redes sociales. A partir de un análisis de la estructura de la comunicación (emisor-canal-receptor) y sus transformaciones, llegamos a constatar que los grandes operadores de redes y la tecnología algorítmica que emplean producen injerencias en el ejercicio de la libertad de información y del derecho a informarse, restando la autonomía personal que caracteriza ambos derechos de inmunidad frente al Estado. Este nuevo ecosistema comunicacional conduce a consolidar la polarización, el odio y la exclusión del diferente, afectando al pluralismo como valor esencial en la democracia. Surge en un ámbito en el que no hay más regulación que el contractualismo y la unilateralidad de las plataformas, en donde

---

\* Este artículo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación “Desinformación, odio y polarización: la afectación de derechos y libertades de personas vulnerables”, concedido para tres anualidades (2021-2024), dentro de la convocatoria Proyectos I+D+i 2020 del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, con una cuantía de 24,200 euros. Investigadora principal: doctora Ángela Figueruelo Burrieza, catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca (referencia: PID2020-116603-RB-I00).

\*\* Doctor por la Universidad de Salamanca. Actualmente, es investigador posdoctoral en el Departamento de Derecho Público General (Área de Derecho Constitucional) de la Universidad de Salamanca. ORCID: 0000-0003-0116-5301. Correo electrónico: [martinguarado@usal.es](mailto:martinguarado@usal.es).

Fecha de recepción: 3 de febrero de 2022.

Fecha de dictamen: 20 de junio de 2022.

*Revista Estudios en Derecho a la Información,*  
núm. 15, enero-junio de 2023, pp. 3-30.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.



SERGIO MARTÍN GUARDADO

4

reinan las conexiones entre la desinformación, el odio y la polarización. Mientras tanto, el Estado no interviene o se muestra impotente ante auténticos poderes privados, que escapan del ordenamiento jurídico a través de la autorregulación y que empiezan a ejercer la censura que a él la Constitución le prohíbe a través del *fact-checking*. Ante esta situación, se introducen planteamientos para comprender el fenómeno y se proponen ciertas directrices que deberían orientar la política legislativa que eventualmente se dirija a regular el fenómeno descrito. El hilo conductor de todo el trabajo pasa por preservar el pluralismo y la autonomía personal frente a la búsqueda de la “verdad”.

●  
○  
●

PALABRAS CLAVE. Desinformación, polarización, democracia, entorno digital, redes sociales.

*ABSTRACT. More than half a century ago, the german philosopher and political scientist Jürgen Habermas took us into the “public sphere” through the theory of communicative action. Following his approaches, and from a constitutional perspective, we delve into the new form of communication that social networks represent. Based on an analysis of the structure of communication (transmitter-channel-receiver) and its transformations, we can confirm that the large network operators and the algorithmic technology they use interfere with the exercise of freedom of information and the right to be informed, subtracting the personal autonomy that characterizes both rights of immunity before the State. This new communicational ecosystem leads to consolidate polarization, hatred, and the exclusion of those who are different, affecting pluralism as an essential value in democracy. Arises in an area in which there is no regulation other than contractualism and the unilateralism of the platforms, the connections between misinformation, hatred, and polarization reign. Meanwhile, the State does not intervene or shows itself to be powerless, authentic private powers begin to exercise the censorship that the Constitution prohibits, through fact-checking and self-regulation. Faced with this situation, approaches are introduced to understand the phenomenon and certain guidelines are proposed that should guide the legislative policy that eventually aims to regulate the phenomenon described. The common thread of all the work goes through preserving pluralism and personal autonomy in the face of the search for truth.*

KEYWORDS. Disinformation, polarization, democracy, digital environment, social networks.

## I. INTRODUCCIÓN

Al tiempo que las democracias contemporáneas terminan de mitigar los efectos de la pandemia, se constata que la tecnología ha sido el medio y el remedio para canalizar y mantener las comunicaciones que empezábamos a perder por la crisis sanitaria. Lo que únicamente en apariencia nos ofrecía el mundo real, esto es, las relaciones interpersonales instantáneas y espontáneas, estaban siendo arrebatadas por la COVID-19. Sólo sería posible recuperarlas y mantenerlas en el entorno digital, que incluso nos permitiría entablar otras nuevas. No es que la comunicación *online* entre personas sea algo nuevo, pero la situación de necesidad la colocó como el medio principal para expresarse, informarse y comunicarse, e hizo desaparecer su carácter preprogramado, transitando hacia una mayor espontaneidad. Así, ante las más duras situaciones de confinamiento, los ciudadanos pronto encontramos un lugar en el cual podríamos desarrollar nuestras distintas formas de vida e interrelacionarnos entre sí: Internet. Con ello, se recuperó la percepción de la cotidianeidad, al seguir contando con la posibilidad de comunicarnos e informarnos. De esta manera, se transitó de unas relaciones analógicas de imposible realización a otras virtuales que sí estaban permitidas.

5



Este tono optimista, representado por esa sensación de que contábamos con un falso empoderamiento social y personal, que era otorgado por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, puede conducirnos al engaño. La razón principal está en la desinformación, que se ha extendido tanto que ha condicionado la comunicación en la red. El término puede referirse a la acción y al efecto de desinformar, o bien expresar una situación personal de falta de información e ignorancia. De manera principal, vamos a referirnos a la vertiente activa del concepto, entendiendo por “desinformación” a toda medida, fundamentalmente la creación o distribución de un contenido, que contribuya a un fin, ya sea general o específico: *a*) “debilitar al adversario específico” con carácter general: crear divisiones entre Estados, amplificar y consolidar las diferencias culturales o étnicas de grupos nacionales, o producir divisiones entre individuos de un mismo grupo, así como afectar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, o *b*) cumplir con un “objetivo único limitado”: atacar la legitimidad de un gobierno, afectar la reputación de un líder o influir en la adopción de políticas concretas (Rid, 2021: 13).

No se trata de un fenómeno nuevo, pero ha encontrado en las redes sociales un caldo de cultivo sin precedentes para su propagación, afectando así al debate público e interfiriendo en la toma de decisiones democráticas, tal y como en estos últimos años se ha visto en el debate en torno a los asuntos públicos relacionados con la gestión de la COVID-19 (Morante, 2021).

SERGIO MARTÍN GUARDADO

6 Como nunca había ocurrido hasta entonces, la vida obligada en casa hizo que las relaciones interpersonales navegaran en medio de un mar de posverdad y sobreexposición a la información, lo que generaría confusión, además de que provocaría la falta de confianza en las noticias. Tras los primeros meses de la pandemia, se constató que las redes sociales y los servicios de mensajería privada fueron los canales preferentes de comunicación en España. Será entonces cuando la búsqueda de información sobre la pandemia convivirá con estas nuevas prácticas sociales: el tiempo que las personas pasan conectadas a Internet experimenta un fuerte crecimiento y, consecuentemente, la utilización de las redes sociales también aumenta. Es en estos espacios virtuales donde cuentan con una mayor polivalencia para distribuir contenidos inexactos, engañosos o deliberadamente falsos que se travisten de noticias. Así, son medios apropiados para aquellos que pretenden materializar “el peligro de alimentar el pánico, pero también la confusión en la población” (Magallón, 2020: 33).

Las redes sociales hacen de intermediarios de la comunicación de información, no sólo otorgando un espacio para comunicarse, sino dando vida a un ecosistema propicio para la desinformación. A las medidas desinformativas tradicionales, basadas en la creación de contenidos falsos o la manipulación de fuentes, se les une la existencia de otros intermediarios dentro de los mismos intermediarios e *influencers* que crean contenidos, pero intervienen sobre todo en su distribución, modificando la estructura del proceso comunicativo. En las redes, ciertas personas teledirigen la comunicación de información detrás de cuentas anónimas o falsas, influyendo con el fin de multiplicar exponencialmente la difusión de todo tipo de contenido, e incluso el destinado a desinformar. Mayormente, la tecnología informática y su creciente uso de los algoritmos intervienen de forma autónoma en el proceso y condicionan la recepción de información en función de determinados intereses que parametrizan a individuos y grupos, preseleccionando la información que eventualmente estarían dispuestos a recibir. Esto contribuye, sin duda, a la polarización.

Si caer en el fatalismo, la existencia de injerencias y el hecho de que la desinformación haya inundado la red suponen el menoscabo o la ausencia misma de la autonomía personal que debe presidir a la comunicación humana (Pérez Luño, 2021: 38), así como el ejercicio adecuado de la libertad de información y el derecho a informarse. Esto nos obliga a plantearnos hasta qué punto las personas o los medios de comunicación siguen contando con el dominio pleno del proceso comunicacional e informativo, y, por consiguiente, determinar si el Estado puede seguir garantizando la eficacia normativa de la Constitución, en este mismo sentido. Así, la conexión entre desinformación, odio y polarización puede abordarse desde el siguiente planteamiento: ¿sigue presente la “esfera pública” de nuestras democracias en el entorno di-

gital? Partiendo del análisis de la nueva comunicación *online* y, en particular, de aquellas que se dan en las redes sociales, podremos llegar a establecer los cambios que se producen en la estructura de la comunicación y en la transmisión de información. En primer lugar, analizaremos la manera en que las personas se interrelacionan y socializan en el entorno digital y, posteriormente, determinaremos en qué medida se siguen ejerciendo las libertades informativas. Ello explicará sus efectos sobre el debate público y, entonces, estaremos en la posibilidad de saber si se preservan o no en la práctica los valores inherentes a la democracia, como el pluralismo político.

Como se verá, lo que en un primer momento iba a suponer la apertura y superación de barreras geográficas, económicas o culturales para la comunicación humana, está sirviendo para imponer otras fronteras dentro de las propias comunidades nacionales (Boix, 2002), e incluso agentes privados que administran Internet son los que están decidiendo sobre el ejercicio de derechos fundamentales, lo que afecta directa o indirectamente la soberanía nacional.

## II. COLONIZACIÓN DIGITAL DE LA COMUNICACIÓN, EFECTOS SOBRE LA “ESFERA PÚBLICA” Y TRANSFORMACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ARTÍCULO 20 DE LA CE

### 1. *Diagnóstico general de la comunicación en redes sociales: de la comunicación dialógica como condición existencial de la “esfera pública” a su desaparición*

La relación entre el usuario y la red social no tiene otra naturaleza que la de un vínculo contractual, y no podemos obviar que nos encontramos obligados a distinguir, dentro de este conglomerado digital, los contenidos que los usuarios publican y el servicio que las plataformas prestan a sus usuarios. El servicio prestado por las plataformas es claro: el acceso a la red social permite la interconexión de millones de usuarios para expresarse e, incluso, tener capacidad para transmitir, recibir e intercambiarse información. Los contenidos pueden parecer, de entrada, responsabilidad única de los usuarios que los publican o contribuyen a su difusión. A pesar de ello, los operadores de redes reciben una clara contraprestación: la licencia que se concede a la plataforma para tratar la información que el usuario le proporciona para utilizar la red social; también se aprovechan en el negocio los contenidos que cuelgan y comparten en la red social (Sánchez y Romero, 2021). Tales contenidos son utilizados, a través del empleo de técnicas algorítmicas, para generar la mayor interacción posible entre los usuarios. Por tanto, las plataformas no sólo obtie-

SERGIO MARTÍN GUARDADO

nen información y, fundamentalmente, datos personales, sino que, además de hacer negocio con la información sobre nuestra identidad personal, también mercantilizan las opiniones y los sentimientos que expresamos y transmitimos en el seno de la red social que administran.<sup>1</sup>

Así pues, las redes sociales son un fenómeno que abre ámbitos temáticos aun faltos de respuesta y que, por supuesto, deben abordarse desde el derecho constitucional, como son ciertos problemas que se generan en relación con determinados derechos fundamentales —de forma particular, los derechos de la personalidad (artículo 18.4 de la CE)— y su incidencia en la configuración del espacio público dentro de un sistema democrático (Balaguer, 2018). Nos centraremos en la incidencia que se produce por parte de los grandes propietarios de redes sociales, en tanto canales de conexión entre personas, sobre la esfera pública y, por tanto, trataremos de averiguar qué papel juegan las transformaciones dentro de la comunicación en la conformación de la opinión pública.

El brutal aumento de la comunicación *online* hace que predomine sobre la comunicación tradicional y analógica. Lo que esconde tras de sí es una cuestión aparentemente obvia: si la opinión pública se conforma en el mundo de Internet y, de ahí, trasvasa al mundo real, ¿quién no puede acceder a la red o no acepta las condiciones de determinadas plataformas está fuera de la opinión pública? Me refiero a aquellas personas que no tengan la posibilidad de acceder a la red social, al no disponer de conexión a Internet por carecer de recursos económicos: un primer motivo para negar que las redes sociales sean instrumentos al servicio de la libertad de expresión, pues no garantizan a todos su acceso.<sup>2</sup> Pero también quedarían fuera de esa nueva esfera pública todas aquellas que no acepten las condiciones de acceso a una determinada red social.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Las “Condiciones y políticas” de Facebook esconden tras de sí que la contraprestación somos nosotros mismos. Así pues, a pesar de que en las “Condiciones del servicio” nos digan que “no cobramos por el uso que haces de Facebook ni de otros productos y servicios que abarcan estas condiciones”, nos aseguran que “los negocios y las organizaciones nos pagan para que te mostremos anuncios de sus productos y servicios”. Entonces, si bien no venden aquellos datos personales que nos identifican directa e individualmente, sí proporcionan información que permite identificarnos indirectamente dentro de un grupo a través del contenido que compartimos y de nuestra actuación en la red social a la hora de interactuar con lo que comparten otros. Todo ello se hace a través de lo que podríamos denominar un tratamiento algorítmico de la emoción. Disponible en: [www.facebook.com/policies\\_center](http://www.facebook.com/policies_center) (fecha de consulta: 1o. de febrero de 2022).

<sup>2</sup> Sin embargo, esto se enmarca en el ámbito del derecho de acceso a la información, que debe afrontarse desde el mandato promocional del artículo 9.2 de la CE.

<sup>3</sup> Como acertadamente estableció el Tribunal Constitucional español en sus primeras sentencias, la opinión pública está “indisolublemente ligada con el pluralismo político” (por

La cuestión de fondo es la siguiente: quien no accede a las redes sociales corre el peligro de ausentarse del contexto social de crítica, que garantiza la posibilidad de participar en la discusión pública a través del ejercicio de la libertad de expresión, en tanto *ratio* occidental de la libertad de pensamiento (Magnani, 2021: 36). Además, si no se aceptan las condiciones de acceso y/o uso de una determinada red social, no va a existir la opción de participar en este proceso comunicativo. Mayormente, las personas que participan en la red social lo hacen con aquellos que comparten inquietudes e intereses comunes acerca del debate público, sin que exista reconocimiento e integración en la comunicación del diferente. Entonces, las redes sociales no se adecuan hacia la producción de un consenso verdadero, pues más que lazos de relación, se generan tendencias sociales polarizadas de grupos que opinan y se expresan con cierta apariencia de libertad, aunque progresivamente nos hacen abandonar el deseo de interactuar, al tiempo que impiden la intervención en el proceso comunicativo *online* de aquellos que opinan de forma divergente.

El que las redes sociales lleguen a establecerse como principal medio de comunicación entre personas podría suponer la desaparición de la esfera pública, tal y como la conocemos hasta ahora. En principio, se establecen una serie de condiciones si se quiere participar en ellas y éstas pueden no respetar en su totalidad el sistema constitucional de derechos y libertades o sus límites a la hora de autorregularse. Por supuesto, no guardan un escrupuloso respeto con el pluralismo, pues más que servir de conexión entre las personas para interactuar y conformar la opinión pública, generan compartimentos estancos de comunicación dentro de ellas (Rubio, 2018: 214). En este ambiente virtual, más que una apertura hacia la crítica y el debate, existe una predisposición para aceptar únicamente la comunicación con usuarios afines que asumen la información que se comparte sin sentido crítico, ya que el grupo se ha conformado a través de la polarización.<sup>4</sup> Aquellos que se aparten de la iden-

---

todas, STC 104/1986, F.J. 5o.). Por este motivo, la autorregulación supone que el espacio *online* devenga inválido para la conformación de la opinión pública, al no garantizarse el pluralismo en el acceso, pero sobre todo porque es posible que oculte un intento de escapar a la eficacia horizontal de la Constitución, garantizada en virtud del principio de primacía normativa (artículo 9.1 de la CE), ya que se puede estar pretendiendo imponer nuevos límites al ejercicio de estas libertades políticas, que además pueden ser distintos a los previstos por el sistema constitucional.

<sup>4</sup> En relación con Facebook, a partir de las “Condiciones del servicio” y la “Política de datos”, deducimos que Meta tiene un interés implícito en parcelar la red social, pues así nos presentan su modelo de “esfera pública”: “cuanto más estrechos son los lazos, mejor funcionan las comunidades, y creemos que nuestros servicios son más útiles cuando las personas se conectan con gente, grupos y organizaciones que les interesan”. Por eso, “te brindamos herramientas para expresarte y hablar sobre temas que sean importantes para ti”. Esto es algo muy peligroso desde el principio democrático y el valor del pluralismo si se tiene en cuenta



SERGIO MARTÍN GUARDADO

tividad de grupo podrán estar en la red social, pero participarán en otros grupos contrapuestos y, en gran parte, esto es consecuencia de la intervención de los algoritmos en la comunicación.

10 La tecnología acaba con el carácter público, y casi siempre espontáneo, de la comunicación tradicional. De esta manera, mientras que en el mundo *offline* todas las personas tienen la opción de interactuar socialmente, en el entorno digital no cabe esa posibilidad. Al compartir el espacio físico durante al menos alguna parte del tiempo en el seno de las relaciones cotidianas que se dan entre las personas, éstas interactúan sin que sea necesario tener intereses coincidentes. Por el contrario, en el mundo *online* sólo van a interactuar personas con propósitos y necesidades compartidas, que intercambian opiniones e información a través de canales informáticos de comunicación, hasta tal punto que restringen la comunicación única y exclusivamente hacia puntos de vista o propósitos comunes (Kothari, 2019).

A la utilización de los datos personales como negocio se le une la circunstancia de que el comportamiento social empieza a mercantilizarse. Si bien es cierto que la comunicación digital instantánea a través de Internet supone una necesidad y un deseo para el ciudadano de la actualidad, también resulta claro que las redes sociales no están dirigidas a salvaguardar el ideal espacio libre y plural, que es tan necesario para ejercitar con plenitud las libertades políticas y la conformación de la opinión pública como presupuestos esenciales de una sociedad democrática.

En este ambiente existe una mayor exposición a la desinformación, fenómeno en crecimiento que atenta directamente contra el derecho a recibir una información veraz, lo que está generando un clima de posverdad que eleva a la democracia y al pluralismo, como hasta ahora los conocemos, a utopía. En ello nos detendremos más adelante; no obstante, si la segregación, el aislamiento y la exclusión propios de la comunicación que se están presentando en las redes sociales se reproducen o trasvasan al mundo físico, de la democracia se avanzará hacia la “emocracia”, donde el sentimiento primara a la razón, y del pluralismo transitaremos hacia un clima de “seguidismo acrítico” (Serra, 2021: 204), que reconfigurará la esfera pública en algo fuertemente distópico desde la perspectiva de la propia axiología constitucional.

Esto es, nos encerramos en torno a subjetividades que se refuerzan y re-  
trealimentan a través de los procesos algorítmicos en los que se basa la gene-  
ración de valor de las plataformas. Su vía de negocio se basa en buscar una  
mayor interacción entre usuarios, que solo pueden ofrecer la interconexión

---

que esta red social permite proporcionar información sobre cuestiones religiosas, ideológicas, raciales, etcétera. Disponible en: [www.facebook.com/policias\\_center](http://www.facebook.com/policias_center) (fecha de consulta: 10. de febrero de 2022).



de los afines entre sí o que ejercen la crítica hacia los usuarios que, según su propia identidad, se consideren antagónicos.<sup>5</sup>

Hablar de esfera pública implica dejar de considerar como tal aquellos espacios que fomentan la fragmentación, el sectarismo y la polarización permanente de las comunicaciones humanas, y, actualmente, las redes sociales no son un medio adecuado para la conformación de la opinión pública, al contar con todos estos componentes. La esfera pública se caracteriza por el pluralismo que la preside y debe contar con una serie de caracteres para ser considerada como tal: *comunalidad*, en el sentido de que es un espacio público pero común y compartido, en el que existe una *diversidad* de emisores, medios y receptores y donde el contenido de los mensajes es plural, así como la *veracidad* del contenido (Martínez, 2020: 223). En otro orden de cosas, a pesar de existir muchas redes sociales, sólo las más punteras, como Facebook, Twitter, YouTube o Instagram, son las utilizadas mayoritariamente por los ciudadanos que acuden a la comunicación *online*. Incluso, WhatsApp, que es la red social que más se ha generalizado en el ámbito de la mensajería privada instantánea, también es propiedad de Meta —Facebook—. Si bien la pluralidad existencial de redes sociales puede hacernos entender *a priori* que las exigencias de pluralidad y diversidad se cumplen, el dominio de ese mercado de la comunicación entre personas por parte de grandes y escasos propietarios hace posible considerar a éstos como oligopolios o monopolios de opinión.

De momento, algo está claro: las redes sociales no tienen el carácter de espacio común, sino que, dentro de él, la comunicación se limita a los que opinan de forma similar y comparten parámetros identitarios en cuestiones de índole ideológica o cultural. Si una determinada red social se fragmenta en espacios estancos y restringidos, sólo va a proporcionarnos una comunicación selectiva, ajena a la idea de comunidad. Esos microentornos construidos dentro de ellas no sirven para generar una comunicación pública, ya que no tienen conexión de tipo alguno entre sí e institucionalizan, por ende, el pensamiento único (Rubio, 2018: 214).

Esto es: si hay unidad, ésta se da únicamente en función de la identidad impuesta en esos microespacios construidos dentro del entorno digital, in-

<sup>5</sup> Acudiendo a las “Reglas y políticas” de Twitter, concretamente la “Política de integridad cívica” está dispuesta para salvaguardar lo que ellos llaman “procesos cívicos” (elecciones, censos y referéndum), sin que se tenga en cuenta la conformación de la opinión pública como proceso cívico que va a determinar el resultado final de cualquier experiencia electiva. Además, la “Política relativa a los contenidos multimedia falsos y alterados” prevé la posibilidad de polarizar sin que suponga un incumplimiento de las políticas de autorregulación: atacar a líderes vertiendo información errónea suya en la red o compartir contenido polarizante y tendencioso. Disponible en: [www.help.twitter.com/es/rules-and-policies](http://www.help.twitter.com/es/rules-and-policies) (fecha de consulta: 1o. de febrero de 2022).





SERGIO MARTÍN GUARDADO

clusive dentro de la misma red social. Fuera de ellos, no existe un ámbito de discusión pública que permita participar e implicarse colectivamente a todos los sujetos llamados a deliberar en el proceso democrático, lo que supondría la formación de la opinión pública a través de la discusión crítica de toda la comunidad (Solanes, 2018: 117).

12 Si el diferente a los unos no participa en la deliberación que se produce en los espacios de los otros, no hay un diálogo, sino que existe la colectivización de un monólogo.

- 2. *Efectos de la comunicación online sobre el ejercicio*
- *de la libertad de informar y el derecho a informarse*
- 

Hay que tener presente que la comunicación digital es un artificio resultante del *Big Data*, y no de la decisión libre y autónoma de los individuos, pues la interacción entre ellos va a estar determinada no sólo por el contenido de los mensajes —ya sean opiniones o contenidos informativos— y el modo en qué se expresen o transmitan, sino también a resultados del tratamiento automatizado que hagan de ellos los algoritmos que determinan el funcionamiento de la red social. En esta nueva forma de comunicación, aquellos contenidos dirigidos aparentemente para la formación de la opinión pública se generan o difunden para despertar el apego o el rechazo emocional, según convenga. Así, el proceso comunicativo e informativo deriva en la construcción de enemigos —los otros—, que no participan en la comunicación y son los que legitiman y refuerzan la identidad de quienes entre sí se comunican (Rodríguez, 2021: 92). En tal caso, lo emocional supera a la razón y gobierna el proceso cognitivo que se genera en la comunicación pública, modificando la participación plural de los ciudadanos que sí existía antes de producirse esta colonización digital del proceso democrático por parte de las redes sociales. “Es muy probable que hoy en día, los dueños de las redes sociales sepan más de nosotros, que nosotros mismos” (Gómez Pérez, 2021), lo que no siempre percibimos.

La intervención tecnológica en las comunicaciones humanas llega a producir transformaciones en la forma en que los medios de comunicación tradicionales llegan a los ciudadanos, así como en los propios contenidos que ofrecen y en el modo en que estos últimos los perciben. Además, han dejado de contar como canales típicos de intermediación entre los particulares con los poderes públicos y los partidos políticos, ya que éstos pasan a comunicarse directamente a través de las redes con la masa social.

Todo lo anterior representa un factor que determina en uno u otro sentido el ejercicio de las libertades políticas, implicadas en la democracia participa-

tiva. Es la deshumanización misma de la comunicación, que trae causa de un “gran hackeo mental” que arrastra consigo la reciprocidad existente entre el auge de la desinformación, su estímulo de la polarización y la consecuente estigmatización cotidiana del diferente (Ibarra, 2019: 16).

No sólo está en juego la libertad de expresión (artículo 20.1, inciso *a*, de la CE), sino fundamentalmente la libertad de comunicar información y el derecho a recibirla (artículo 20.1, inciso *d*, de la CE). Estos procesos de comunicación están basados en la construcción de un enemigo y llegarán a poner en cuestión quién ostenta el monopolio del poder a la hora de imponer límites al ejercicio de estos derechos fundamentales, o también harán desaparecer las vías para alcanzar un consenso tan necesario como aquel que garantice la igualdad de los diferentes (Pegoraro, 2020: 33), en tanto objetivo ideal a alcanzar por parte del Estado democrático de derecho.

Todo lo anterior explica los cambios de comportamiento que experimentan los principales actores en el proceso: los medios de comunicación. Progresivamente, la prensa audiovisual y escrita, tradicionalmente llamada a ser el *public watchdog* del sistema democrático y de la actuación de los poderes públicos, ya no sólo no informan directamente, sino que también lo hacen fundamentalmente a través de las redes sociales. Entonces, existe cierta reciprocidad e influencia entre el modelo de negocio de las redes sociales y el de los medios tradicionales. En efecto, han evolucionado hacia la búsqueda de un mayor número de interacciones por parte de los usuarios en relación con el contenido que ellos publican, tratando de captar a los destinatarios en función de sus sensibilidades identitarias y, fundamentalmente, ideológicas. Ello supone el “tránsito del ámbito de la libertad de información a la libre expresión del pensamiento del editor” (Martín, 2020: 402). Impiden que se sobreponga el debate público a las ideas políticas, creencias religiosas u opiniones, condicionando la libertad de expresión (artículo 20.1, inciso *a*, ex artículo 16 de la CE).

Ya no se acude directamente a los medios generalistas ni siquiera a sus propios portales web, sino que la gran mayoría de los ciudadanos que acuden a contenidos informativos lo hacen de forma *online*, es decir, se informan directamente a través de las redes sociales. Esto ocurre debido a la expansión del *smartphone* y la generalización de un deseo de explotación económica de las webs y su contenido por parte de la mayoría de esos medios que, hasta hace escasos meses o años, permitían el acceso libre a sus versiones digitales. En esos espacios, los medios generalistas pueden por sí mismos introducir titulares sesgados que no coinciden con el titular o no expresan verazmente el contenido concreto de la noticia que se narra en su web oficial. Fundamentalmente, van a sufrir estos perjuicios al aceptar la distribución de la noticia por medio de la tecnología que emplea la red social. Todo ello es con la vista



SERGIO MARTÍN GUARDADO

puesta en que sus contenidos obtengan la mayor interacción posible, pasando a un segundo plano el rigor y la profesionalidad de los medios tradicionales: más que posicionarse por la valoración objetiva de su labor de informar, buscan obtener mayor visibilidad en buscadores como Google.

14 Dos fases caracterizan el ejercicio de la libertad de información: la creación y la difusión. En el ámbito de la libertad de información, como vemos, sólo la creación del contenido sigue siendo plenamente humano, ya que en su distribución el propio medio de comunicación sufre injerencias basadas en la participación de *trolls* y *bots* (Alandete, 2019: 55). La relación entre *trolls* y *bots* representa de manera fehaciente la retroalimentación que se produce entre la desinformación —normalmente, siempre intencionada— y la falta de rigor y objetividad —que puede ser no intencional— presente en la nueva comunicación del mundo *online*.

●  
○  
● Por un lado, los *bots* son sistemas de *software* que, recurriendo al *Big Data*, generan artificialmente la distribución de contenidos —para crear tendencias de seguimiento e interacción por parte de los usuarios— e incluso, en ocasiones, tienen capacidad para crearlos; por lo tanto, podemos decir que la titularidad de las libertades de expresión e información deja de residir en los ciudadanos para quedar en manos de la inteligencia artificial, que desarrolla su propio aprendizaje, el cual está predeterminado por parámetros dispuestos hacia una finalidad concreta: generar tendencias a través de la interacción de los usuarios (Cabezas, 2019: 180). Por otro lado, cuando hablamos de *trolls*, nos referimos a personas físicas que intervienen en los procesos comunicativos *online* a través de perfiles de usuario que se esconden tras el anonimato; así, por medio del contenido de sus mensajes y las interacciones que generan en las redes sociales, ellos demuestran cierta afinidad con un determinado grupo identitario dentro de las mismas redes e intervienen, bajo esa ocultación de la identidad individual, únicamente para cuestionar y enmendar las posiciones de los grupos contrarios en ideología o intereses culturales (Madueño y Palomo, 2015) mediante el insulto y la difamación, con el objetivo de atacar a los diferentes, y, precisamente, por esto último, el contenido de sus mensajes delata su antagonismo identitario y polarizador. Probablemente, este último es el más claro ejemplo de la reciprocidad desinformación-odio-polarización.

La pérdida de prestigio de los medios de comunicación tradicionales y la minusvaloración social de la deontología periodística, así como la pérdida de valoración social de los profesionales de la información y la falta de atracción que ello genera en los ciudadanos, suponen que se valoren de igual manera tanto las informaciones que proceden de un medio como aquellas que transmiten usuarios en las redes sociales a través de servicios de mensajería instantánea sin contraste de ningún tipo, incluso desde el anonimato relativo o la

utilización de cuentas falsas (Viljanen, 2019). Ése es un caldo de cultivo para la desinformación, ya que no sólo van a crear y transmitir información los periodistas y los medios de comunicación, sino que también cualquiera puede hacerlo.

Llegados a este punto, habrá que plantear lo siguiente: cómo pueden exigirse los cánones de la debida diligencia (veracidad) cuando ese supuesto ejercicio de la libertad de información no parte de quien ostenta las habilidades profesionales de aquel a quien sí pudiéramos exigirle su cumplimiento, por tener que ostentar la condición de profesional periodístico. A pesar de que la titularidad de información pertenece a todos —medios, profesionales y particulares—, ha de tenerse en cuenta que la exigencia de la veracidad no puede exigirse a todos (Viguera, 2021).

La comunicación *online* representa así un nuevo paradigma que afecta la configuración jurídico-constitucional de las libertades de expresión y de información. Supuestamente, aunque en apariencia se ejerciten facultades inherentes al ejercicio de la libertad de información, tras ellas se esconden acciones ajenas al derecho, ya que no tienen la misma finalidad. Para nada su fin es la formación de una ciudadanía libre, formada e informada, sino que, en ocasiones, se opta por la consecución de todo lo contrario: desinformar. Reconocer una libertad para desinformar pone en entredicho la efectividad de la otra cara del artículo 20 de la CE, es decir, el derecho a recibir información veraz: ser víctima de la desinformación no supone acceder a la información, pues desinformando no se puede informar.

### A. Efectos sobre la libertad de información

La titularidad y el ejercicio de la libertad de información descansa sobre el reconocimiento de un derecho de inmunidad que permite comunicar hechos a través de cualquier medio de difusión. Su titularidad no se restringe a las personas físicas, sino que se extiende a las personas jurídicas, de tal forma que ambas tienen la facultad de transmitir y difundir informaciones. Sin embargo, la primera cuestión a la que hay que dar respuesta es clara: ¿pueden equipararse los papeles de las redes sociales o la tecnología que emplean al de una persona física o jurídica en tanto titular del derecho a informar? Cuando la Constitución habla de “medio de difusión”, puede referirse a un medio de comunicación que institucionalmente reviste tal carácter o no. En este último caso, las redes sociales y la inteligencia artificial, que preside hoy los procesos comunicativos que en ellas se dan, ¿podrían considerarse como titulares del derecho a informar?



SERGIO MARTÍN GUARDADO

16 Para determinar si alguien dispone de la titularidad plena del derecho a informar y si su ejercicio es legítimo, hay que atender a las circunstancias concretas del caso, lo que nos obliga a tener en cuenta quién, cómo y para qué se ejerce el derecho, asumiendo que tradicionalmente sólo contaban con las máximas garantías otorgadas por la Constitución los medios institucionalizados de comunicación social (Urías, 2003); es decir, apreciando los cambios que se producen en la estructura de la comunicación. Teniendo en cuenta lo aquí expuesto, puede aceptarse la legitimidad de las nuevas prácticas que se dan en el proceso de comunicación *online* o cuestionarlas a través del examen de tres elementos: un elemento subjetivo —quién informa o transmite información—, un elemento modal —cómo informa o transmite información— y un elemento teleológico —qué fines se persiguen con la creación o difusión del contenido—.

a) Cuando las redes sociales difunden por vía de la tecnología algorítmica los contenidos creados por los medios de comunicación, no participan neutralmente en el proceso de transmisión de la información, sino que sesgan en función de los intereses de los receptores —que también van a difundirla a través de las interacciones en las redes sociales—, a pesar de que el contenido venga dado por los medios de comunicación. Hay que distinguir, por tanto, cuándo actúa la prensa creando o transmitiendo información y cuándo son las redes las que intervienen ejercitando algunas vertientes propias de la libertad de información y, sobre todo, el proceso de comunicación y transmisión de la información —elemento subjetivo—. En el segundo de los casos no entraríamos en el ámbito de la libertad de información, al no existir intervención humana.

b) Los medios de comunicación no van a controlar, en todo caso, la difusión de sus contenidos, sino que sobre esta vertiente del derecho están perdiendo claramente su poder de disposición, dejándolo en manos de los sistemas de inteligencia artificial en el que las propias redes basan su modelo de negocio. La comunicación de noticias a través de las redes sociales tiene un efecto que complica la resolución de los supuestos de hecho, ya que la creación de los contenidos está a un lado, mientras que al otro se encuentra la comunicación y distribución de la información. Lo que constituía un único proceso controlado plenamente por los medios de comunicación, ahora se desliza en dos fases. A la hora de distribuir y/o difundir los contenidos, aquel que los crea no cuenta con la disposición y el control plenos sobre esa segunda fase en que se procede a la comunicación del contenido informativo (elemento modal).

Ambos elementos —subjetivo y modal— deberán servir a la determinación de la responsabilidad sobre los mensajes en lo que a su autoría y participación se refiere, cuando se sobrepasen los límites establecidos al ejercicio

de la libertad de informar —los establecidos en el artículo 20.4 de la CE o, llegados a un caso extremo, los previstos en la legislación penal—, si es que se llegara a regular algún día un distinto régimen de responsabilidad para autores y difusores. Cuando creación y distribución se disocian, podrían llegar a diferenciarse por parte del legislador distintos regímenes de responsabilidad para los medios y para los operadores de redes sociales, dependiendo si influyó más en el daño producido por el ejercicio de la libertad de información la creación o la distribución de la noticia. También dependerá la imputación de eventuales responsabilidades al distribuidor del contenido de la circunstancia de que el sistema algorítmico influyera manipulando o sesgando el contenido general de la noticia y que, previendo la posibilidad de causar daños, no hiciera nada para evitarlo. Lo que es claro es la necesidad de implantar modelos de “responsabilidad escalonada” ante el nuevo paradigma que se da en el proceso informativo, que incluya a profesionales de la prensa, pero también a todos aquellos que participan en la difusión (Gómez Tomillo, 1998: 70-73).

c) Por otra parte, aquellos otros que inciden en el proceso —redes sociales— no tienen la intención de informar ni su objetivo final es que la información llegue con pulcritud al receptor, sino que buscan generar la mayor interacción posible en función de unos intereses preconcebidos. El interés de la red social, a su vez, impregna el modelo de negocio de los medios generalistas, que van a comenzar a buscar el posicionamiento *online* más que asegurarse de llevar a cabo con seriedad y rigor el servicio público que tradicionalmente han prestado —elemento teleológico—. Entonces, quien crea el contenido informativo —medios de comunicación— no coincide en ocasiones, y no tiene que coincidir, con quien lo transmite o difunde —la red social a través de sus sistemas de inteligencia artificial—. Por lo tanto, cabría distinguir lo que es la libertad de información y aquello que no se contempla dentro de su ámbito de protección, ya que únicamente se trata de relaciones jurídicas concurrentes en la gestión del soporte (Sánchez Ferriz, 2007: 103): relaciones económico-mercantiles entre la prensa y las propias redes sociales, que revelan más el interés lucrativo y el deseo de posicionarse en el mercado de la comunicación *online* y que se superponen a la intención de informar. Este último elemento es importante de cara a determinar si, ante las transformaciones en el proceso de creación y distribución de la información, seguimos hablando de la libertad de información o, por el contrario, nos referimos a otro tipo de acciones.

### B. Efectos sobre el derecho a recibir información veraz

El ejercicio de la libertad de información está determinado por dos fases: creación y difusión del mensaje. Teniendo presente que el objeto fundamental



SERGIO MARTÍN GUARDADO

del ejercicio de la libertad de información de unos es la transmisión de hechos para que otros reciban el contenido sobre los mismos —esto es, satisfacer el derecho a recibir la información—, llegamos a una tercera fase en la comunicación de la información: la recepción del mensaje. El constituyente no pensó en reconocer la libertad y el derecho de información, sino a los seres humanos para participar en la deliberación democrática en torno a los asuntos públicos y conformar, finalmente, la opinión pública. Realmente, el control por parte de la tecnología de las comunicaciones supone una falta de autonomía y disposición en la elección de los medios y en el acceso de los contenidos por parte de los ciudadanos, ya que llegan a nosotros predeterminados en función del tratamiento automatizado de gran cantidad de información personal o sobre nuestra actividad e interacciones en las redes sociales.

18

- 
- 
- 

Por ello, se habla de que “la sociedad de la información” parece, pues, transformarse progresivamente en una “sociedad algorítmica” dada la omnipresencia de los sistemas inteligentes, que para nada son neutrales (Fioriglio, 2021: 115). De ahí se pasa del humanismo que impregna a las Constituciones democráticas hacia un “poshumanismo” que “entraña un antihumanismo”, al imposibilitarse que cada persona se desenvuelva en el debate público con plena autonomía y sin injerencias o controles externos (Pérez Luño, 2018: 153-155), en el sentido de que al acceder a un determinado medio de comunicación o determinar la elección de uno u otro contenido informativo deja de ser un acto volitivo, lo que pone en cuestión que como seres humanos estemos ejerciendo un derecho de libertad, al contar con injerencias externas.

En caso de que la gobernanza tecnológica del proceso comunicativo afectara al contenido del mensaje, podría llegarse a poner en cuestión la legitimidad del ejercicio de la libertad de información si no responde a su función de hacer efectivo el derecho a informarse. En ello jugarán también la veracidad —entendida como un deber de diligencia de los profesionales de la información, y no como una verdad objetiva— y la relevancia para la información de la opinión pública del mensaje informativo —ya sea por razón de la materia o en función de que las personas a las que se refiere tengan proyección pública—. Lo que en todo caso está claro es que la tecnología algorítmica, a pesar de que desarrolla la capacidad para distribuir y difundir los contenidos, no ejerce la libertad de información, y su intervención en el proceso comporta *per se* la puesta en cuestión de que los ciudadanos sigamos contando con un derecho constitucional a recibir información veraz.

El principal problema parte de lo siguiente: no sólo los medios de comunicación institucionalizados ejercen facultades que entrarían dentro de las reconocidas en la libertad de información en el entorno digital, poniendo así



en cuestión estas categorías de “veracidad” y “relevancia pública” de cara a determinar la legitimidad en el ejercicio del derecho a informar o no (Pérez Giménez, 2021: 30-33), a través del análisis del mensaje que recibimos. Ello también determinará si la comunicación de información es objetiva y sirve al espíritu constitucional para el que fueron reconocidos: la formación de una sociedad libre, formada e informada.<sup>6</sup>

A raíz de las transformaciones en el ejercicio de la libertad de informar, en esa fase de recepción se aprecian —igualmente— consecuencias respecto al derecho a recibir información; en relación con el contenido del mensaje, es el carácter profesional o no de quién los crea o cómo se canaliza la transmisión de información hoy en día. Así, apreciamos lo siguiente:

a) Ya no sólo crean y difunden contenidos informativos aquellos que tradicionalmente lo venían haciendo, o sea, los periodistas, sino que cualquiera puede hacerlo a través de las redes sociales; incluso, ellos lo pueden realizar de forma anónima o bajo un perfil que, a pesar de que pueda llegar a ser notoriamente conocido en la red social, no expresa la identidad real del autor o transmisor del mensaje. Sin embargo, no parece lógico exigir un deber de diligencia que parte de la técnica, de la pericia y de las normas deontológicas adquiridas a través de una determinada y concreta formación académica y profesional a quien no la recibió. Esto nos convierte obligatoriamente a todos en “selectores” y “supervisores” del contenido informativo si queremos seguir ejerciendo realmente el derecho a recibir información veraz (Cotino, 2013: 52-55),<sup>7</sup> pues del otro lado se encuentra la difícil tarea de identificar a quien se esconde tras

<sup>6</sup> Por todas, la STC 235/2007, en su F.J. 4o., expresa que la consagración de la libertad de informar y el derecho a recibir información veraz en el artículo 20 de la CE garantiza un claro “interés constitucional”: la formación y existencia de una opinión pública libre, en tanto “condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático”, lo que hace que sea “uno de los pilares de una sociedad libre y democrática”. Asimismo, se menciona lo siguiente: para la formación de la opinión deben darse unas condiciones mínimas de tolerancia y pluralismo, en el sentido de que se permita un ambiente de crítica, aunque inquieten a una parte de la población.

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, la STEDH del 2 de septiembre de 2021 —*Affaire Sánchez vs. Francia*— condena a un concejal francés por un mensaje: “este gran hombre ha transformado Nimes en Argel, no hay una calle sin una tienda de kebab y una mezquita; reinan los traficantes de drogas y las prostitutas, no es de extrañar que haya elegido Bruselas, capital del nuevo orden mundial de la sharía”. Como vemos, es un claro ejemplo de odio racial, en el que además el TEDH precisa que cada persona debe controlar sus comentarios y sus efectos sobre el discurso público. A pesar de que el concejal no era autor original del contenido, se precisan ciertas responsabilidades al respecto: “su responsabilidad se vio comprometida en particular como resultado de no haber borrado los mensajes ilegales tan pronto como tuvo conocimiento de ellos”, dado que “era legítimo considerar que la condición de titular del muro de una cuenta de Facebook conllevaba obligaciones específicas, en particular cuando,





SERGIO MARTÍN GUARDADO

el anonimato a la hora de exigirle eventualmente responsabilidades ante el incumplimiento de las exigencias de “veracidad” y “relevancia pública”. Fundamentalmente, en lo que al contenido de los mensajes se refiere, la problemática radica en demostrar si un determinado contenido sirve a los fines del derecho a recibir información veraz o persigue otros bien distintos. No obstante, el anonimato y la falta de profesionalidad dificultan el reproche jurídico de aquellas prácticas que, en ejercicio de una supuesta libertad de información, no sirven eficazmente al ejercicio del derecho a informarse, puesto que las acciones que se llevan a cabo tampoco concuerdan con el contenido esencial de los mismos (Polo, 2002: 23), ya sea por no cumplir los fines de la “veracidad” o no se desenvuelvan en el terreno de la “relevancia pública”.<sup>8</sup>

●  
○  
●

b) El profesional de la comunicación y los propios medios se ven comprometidos por la autorregulación del espacio *online*, a cargo de las grandes plataformas, a la hora de crear noticias. Se reduce su contenido o se sesgan titulares con la intención de generar impacto, y es que también esto ocurre debido a que las condiciones de publicación que rigen las plataformas lo exigen si se quiere informar o distribuir información a través de ellas (por ejemplo, al tener que limitar la redacción del titular y el cuerpo de la noticia en función del número limitado de caracteres que una red social impone). Puede ser que, en la recepción del mensaje, obtengamos de forma limitada su contenido o que no guarde mucha relación con la originalidad del mensaje. Tal efecto puede incrementarse con la transmisión a su vez por distintas redes sociales, con la obligación inherente y sucesiva de combinar formatos.

En suma, el nuevo mercado de información digital se somete a externalidades negativas —representadas por la exigencia de formatos concretos de publicación y/o el empleo de los nuevos *softwares* que gestionan los espacios digitales—, generando así un mercado de ideas “involuntario” y “dañino”. Por un lado, es involuntario porque la tecnología resta tanto nuestra autonomía para decidir a qué información o medios acudimos como la de aquel que elabora el mensaje, escapando de su control. Por otro lado, se considera dañino debido a un cambio en la mentalidad de los informadores que comienza a impregnar el mundo del periodismo, llevando la información al lugar de la publicidad mercantil.

---

como en el caso de la demandante, el propietario decidió no hacer uso de la opción de limitar el acceso al muro, sino que optó por hacerla accesible a cualquier persona”.

<sup>8</sup> Desde el punto de vista de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), ante la desprofesionalización de la labor de informar, no se va a poder precisar si el contenido del mensaje cumple con estos parámetros; es decir, determinar si está ejerciéndose la libertad de informar al servicio del derecho a informarse y, por tanto, este último o no.

### III. EL ESTADO ANTE LA DESAPARICIÓN DE LA “ESFERA PÚBLICA”

#### 1. *Hacia la comprensión de las reciprocidades información-odio-polarización en el entorno digital y su tratamiento constitucional*

21

La radicalización de las opiniones en redes sociales fragmenta de tal forma el espacio público que le arrebatara tal carácter, al no contar con la participación en él de la generalidad llamada a intervenir en la comunidad nacional. Esa gran comunidad está cuanto menos parcelada dentro de las redes sociales, toda vez que se vuelve más difícil canalizar a través del proceso de discusión pública la articulación de los consensos y acuerdos necesarios para la preservación de la democracia participativa que legitima al poder público. Debido a esa limitación estereotipada y prejuiciosa que se da en los procesos comunicativos *online*, en las relaciones interpersonales digitales no encontramos más que una consideración limitada o el rechazo de los demás.

Este nuevo paradigma supone abandonar el respeto a la diversidad en el debate público y, por ende, merma el comportamiento democrático de los ciudadanos, al atentar directamente contra el principio de igualdad y la dignidad humana. La comunicación pública y la participación de los ciudadanos respecto de los asuntos públicos se limitan, categorizándose entre unos y otros, entre propios y extraños, lo que trae causa de la pertenencia e identificación de los individuos en función de las características propias del grupo (Bergamo, 2021). Para hablar de democracia, deben existir unas condiciones mínimas que aseguren la plena autonomía de quienes entre sí interaccionan. Sin embargo, la conformación de la opinión de los individuos está contaminada por la existencia de grupos polarizados que se retroalimentan a través de la desinformación, instalando una opinión que es fruto de la pedagogía que en nuestras mentes hacen los algoritmos, incluso sin ser conscientes, y el tratamiento masivo y automatizado de los contenidos del mensaje (Magnani, 2021: 17).

Sin dejar de tener presente que los sujetos son libres de actuar según sus costumbres e ideales, incluso si se basan en el rechazo de otros, ello queda limitado a su vida y comunidades privadas y a la libertad de pensamiento no expresada, en caso de que se atente contra la dignidad humana (artículo 16.1 *ex artículo 10.1 in fine* de la CE) (Brudner, 2021: 27). A pesar de que no estamos en una democracia militante, el pluralismo no obsta considerar a la dignidad humana como fundamento del orden político y la paz social. Desde el ideal democrático del constitucionalismo social, el pluralismo, más que tolerancia,

SERGIO MARTÍN GUARDADO

es respeto e inclusión: exige que todos los que intervengan en los asuntos públicos tengan la opción de participar en una comunidad dialógica que reconozca a los diferentes, salvaguardando la igual dignidad humana de propios y extraños para coincidir o confrontar en la esfera pública, en tanto síntoma de legitimidad democrática.

22 Si el mundo virtual permite alterar el normal funcionamiento de las sociedades contemporáneas y su carácter democrático-pluralista, es por la manipulación indirecta y progresiva de la opinión ciudadana que se está llevando a cabo a través de estas nuevas prácticas basadas en la tecnología, sobre todo por la vía de la desinformación: para ello se generan contenidos que pretenden crear una sensación de miedo o frustración, canalizando a través del odio una polarización en gestación a la hora de crearlos, que se consolida en las redes sociales y, de esta manera, se transfiere de las relaciones sociales a la vida cotidiana. El rechazo de aquellos que no pertenecen a una concreta y determinada comunidad identitaria hará que se dejen de valorar los programas y propuestas que llegan desde la política por una razón sentimental, extraña a cualquier síntoma de racionalidad. Los ciudadanos se comunican únicamente con aquellos que los escuchan, mostrando una actitud cínica y carente de la necesaria dosis de predisposición para participar en el proceso democrático y la formación de la voluntad social con los ajenos (Oñate, 2021).

Desde la óptica de los derechos del artículo 20 de la CE, la transformación de su ejercicio produce un mayor aislamiento y la falta de interdependencia entre los ciudadanos. El mundo físico se transforma al beber de las experiencias del entorno digital y, así, la política pasa a jugar en el terreno de la mercantilización del comportamiento social. La polarización digital de la ciudadanía se combina con una retroalimentación del odio a través de la desinformación, por lo que veremos como la mentira y el engaño transforman el proceso democrático, con lo cual se genera un clima de posverdad fundado en mensajes extremistas y populistas. Más que los programas, los relatos que refuercen la identidad ideológica a la hora de participar en el debate público resultan más importantes. Lo primordial es reforzar las posiciones, más que influir en la dirección política del Estado. Finalmente, ello se traslada a los parlamentos, donde es cada vez más difícil alcanzar acuerdos.

La Constitución tolera al intolerante, pero no permite la condescendencia con quien se muestra intolerante con los diferentes. Esto justifica la intervención del derecho penal en casos extremos a través de la tipificación de los delitos de odio. Tengamos presente que la intolerancia es una expresión discriminatoria que, de manera implícita, sitúa la exclusión y la diferenciación injustificada como una lesión al principio de igualdad. Por su parte, el odio es un instrumento que permite la consolidación de las discriminaciones, que con-

vierte en normas prejuicios y estereotipos —misoginia, homofobia, racismo, xenofobia, etcétera—; además, simplifica la realidad, ya sea atacándola o enfrentándose a ella —negacionismo—, y, por tanto, trae consigo una consideración limitada de la comunidad nacional. Por tal motivo, estas nuevas fórmulas de comunicación descritas no sirven a la creación de una opinión pública orientada a dirigir la política nacional, reclamando la solución de problemas sociales, sino que, entonces, apuestan por el conflicto frente al pacto social y fomentan la división frente a la consecución de la cohesión social.

23

Téngase en cuenta que, en ocasiones, personas vulnerables como los inmigrantes no tienen posibilidad de acceder al mundo *online* y, a pesar de ello, están siendo atacados y vilipendiados en la red, lo cual implica que ni siquiera existe para ellos la posibilidad de participar para rebatir o defenderse ante ciertas posiciones. Esto es, quien sufre la discriminación social está sometido, además, a una subordinación tal que impide el ejercicio de sus derechos y la defensa de su dignidad (Díaz, 2021: 113).

En suma, en el contenido esencial de las libertades de expresión y de información no puede entrar el *hate speech*, pues estos derechos fundamentales no están al servicio de la propagación de movimientos antidemocráticos o para atentar con la igual dignidad humana de todos.

## 2. *Salvaguardar el pluralismo frente a la “verdad”: cómo ha de afrontar el Estado el nuevo reto que representa la comunicación online*

El Poder Legislativo y el Judicial están siendo sustituidos por auténticos poderes económicos, lo que supone un vaciamiento de la democracia participativa, al entender los procesos de comunicación para la conformación de la opinión pública como una oportunidad de negocio en el que las opiniones son una mercancía, transitando hacia un “absolutismo de mercado” que nos conduce a la destrucción del ideal del Estado democrático de derecho (Casara, 2018: 16-20).

Los límites para las libertades de expresión y de información en el mundo virtual pueden no coincidir con los límites propios del sistema constitucional, ya que ahora quedan sometidos a la autorregulación de los “señores de Internet”, representada por sus códigos de conducta que carecen de legitimidad democrática y que escapan o sustituyen al poder del Estado a la hora de imponer límites a estos derechos (Presno y Teruel, 2017: 195), que en ningún caso son absolutos.

Dicha situación ocurre, entre otras razones, porque las grandes plataformas están ejerciendo e incorporando como activo a las redes sociales el *fact-*

SERGIO MARTÍN GUARDADO

24 *checking*. Tal y como expresa la pluma del poeta español Antonio Machado, “la verdad es lo que es, y sigue siendo verdad, aunque se piense al revés”. Esto lo debemos interpretar como una imposibilidad para exigir verdad al contenido expresado en ejercicio de la libre opinión crítica de que todos disponemos, como ha venido ocurriendo tradicionalmente con la libertad de información. Por tanto, la verdad no puede funcionar como límite al ejercicio de la libre expresión, aunque, en realidad, las plataformas empiezan a reconducir la exigencia de una verdad objetiva a la libre crítica.

● La Constitución no establece ni un derecho a la verdad ni una obligación genérica a expresar únicamente verdades, ya que el ejercicio de este derecho debe contar con cierta dosis de libertad. De lo contrario, asumiríamos la posibilidad de que la verdad se individualice y se transite de lo objetivo a lo subjetivo.

● Esto es, precisamente, lo que está ocurriendo en el seno de las redes sociales, donde la comprobación de noticias falsas, o que al menos presentan ciertas apariencias de mentira, está alterando el proceso democrático. En efecto, con base en el derecho individual a obtener una información veraz reconocido a todos, las grandes plataformas buscan la imposición de una obligación a la verdad o, más bien, un poder de exclusión y alienación de los individuos en función de sus intereses. La censura misma que al Estado se le prohíbe (artículo 20.2 de la CE) es ya una facultad en manos de las redes sociales.

Por otro lado, de nuestro régimen democrático transitamos, por medio de Internet, a un clima de opinión antidemocrático, en el que perdemos la autonomía para determinar la veracidad o no de los contenidos con los que nos vamos encontrando en la red. Por tanto, la autoridad del Estado, fundada en la justicia, desaparece en favor de los poderes fácticos, que imponen su contractualismo como obstáculo a la concepción constitucional de la libertad de expresión.

Definido el problema de imponer la verdad al pluralismo, constatamos que hay una fuerte conexión entre el populismo extremista y antipluralista que actúa desde la política y los usuarios de las redes sociales, pues sin personas que sigan sus postulados estos movimientos no habrían triunfado. Sin embargo, tengamos claro que su éxito menguaría sin el auxilio de la tecnología. En este sentido, el Estado debe tomarse tan en serio el poder de represión de las grandes plataformas, al igual que la Constitución hace lo propio con una eventual censura de las libertades de expresión y de información (Kothari, 2019: 28). Es decir, si el populismo extremista llega a alcanzar el poder, los límites impuestos por el constituyente seguirán protegiendo estos derechos; ¿por qué entonces no se aboga por el fin de esta habilitación tecnológica a la censura desde el Estado?

Como bien apuntaba Hesse, la Constitución sólo seguirá contando con fuerza normativa cuando la voluntad continua y constante de los llamados a participar en el proceso constitucional estén implicados en hacer efectivos sus contenidos (Hesse, 1992: 28). La interacción en el entorno *online* y la socialización excluyente que de ella resulta colocan a las plataformas como creadores de una realidad inconstitucional (segregación de la esfera pública), a la que el Estado no está prestando la suficiente atención. La no intervención de los poderes públicos, ya sea porque asumen la constitucionalidad de estas prácticas o porque tal cuestión escapa a las posibilidades del derecho, sitúa a las redes sociales y a sus prácticas como una realidad que normativiza el comportamiento de los ciudadanos fuera de lo previsto en la norma fundamental.

25

El Estado debe asegurar el pluralismo y la neutralidad en la determinación de la “verdad”, pues sin aceptar las diferencias ajenas o a los diferentes la sociedad transita fuera de la democracia. Como es sabido, el Estado tiene cierta responsabilidad en la formación del pensamiento y, por ello, algunos derechos, como la educación, deberán llevarse a cabo con respeto a los principios democráticos de convivencia y a los demás derechos y libertades (artículo 27.2 de la CE). Entonces, ¿cuáles han de ser las directrices que inspiren una eventual regulación de la comunicación *online* en favor del mantenimiento de una esfera pública?

En primer lugar, se deben promover políticas de integración que acaben con el aislamiento de personas vulnerables y carentes de recursos, pues el fin de la brecha digital y una mayor accesibilidad a Internet enriquecerían el espacio *online*, garantizando así los derechos y libertades de toda la población. A ello se le deben unir políticas educativas y de formación transversal que otorguen competencias digitales, de tal forma que los ciudadanos, individual y autónomamente, puedan enfrentarse a la posverdad de Internet sin ningún tipo de injerencia, e incluso la del *fact-checking*.

Además, el Estado y las organizaciones supranacionales deben pasar a intervenir en la gobernanza de la red. Si bien no pueden imponerse las exigencias de veracidad y relevancia pública a todos los ciudadanos por una clara cuestión de deontología y profesionalidad, debería procederse a la articulación de deberes de diligencia a las plataformas de redes sociales, con el fin de acabar con la propagación del odio y la desinformación. Eso sí, sin que las plataformas de redes sean las que decidan los límites al ejercicio de estos derechos, sino que sean los propios poderes del Estado los que intervengan para tales efectos, con los que las grandes plataformas tendrán la obligación de colaborar.<sup>9</sup> Es de-

<sup>9</sup> Por el momento, no se garantiza la neutralidad de la red, entendida como un deber de independencia y no injerencia, en el sentido de abstenerse de imponer situaciones de

SERGIO MARTÍN GUARDADO

cir, se buscará promover una legislación que preserve y mantenga el control de los poderes del Estado frente a este control informal y no institucional.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

26 La esfera pública está desapareciendo o, al menos, restringiéndose a círculos sociales más reducidos, debido a las prácticas que aquí han sido descritas. Tras ellas se esconde la pasión por lo identitario, lo propio y no lo ajeno. Ello impone una negación de lo diverso, consolida la homogeneización del pensamiento y hace que confundamos a víctimas y verdugos, al perder la objetividad sobre el contenido de los mensajes.

- 
- 
- 

Así, del pluralismo se transita a un comportamiento social monista, que condiciona el ejercicio de las libertades de expresión y de información en función de determinadas afinidades identitarias y subjetivas, por las cuales no siempre nos decidimos, sino que nos vienen dadas. La deshumanización de la comunicación digital propicia la búsqueda y la construcción de enemigos a través de la difuminación del individuo y la identificación grupal, donde se expresa un claro interés por la discriminación.

El principio de igualdad es un agente compensador de las desigualdades que se dan en las relaciones interpersonales y, por ello, obliga al Estado a impedir que el mercado de la comunicación *online* se sirva de las personas; para

---

dominio. En este sentido, conviene hacer referencia al Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una Internet abierta, y, en concreto, a su artículo 3o., recientemente interpretado por el TJUE en los asuntos acumulados C807/18 y C39/19 (STJUE del 15 de septiembre de 2020). El Reglamento pretende salvaguardar la neutralidad de Internet, en el sentido de que los proveedores de servicios de acceso a la red gestionen “el tráfico de manera equitativa cuando presten servicios de acceso a Internet, sin discriminación, restricción o interferencia, e independientemente del emisor y el receptor, el contenido al que se accede o que se distribuye, las aplicaciones o servicios utilizados o prestados, o el equipo terminal empleado” (artículo 3.3). Sobre esto, que sería trasladable a una eventual imposición de la neutralidad de las redes sociales, el TJUE afirma que las prácticas comerciales (artículo 3.2) emprendidas por los proveedores de servicios de acceso a Internet “no se contemplan como la manifestación de las voluntades concordantes de tal proveedor y de un usuario final”. Entonces, sería posible abordar el problema de la falta de autonomía sobre el proceso de comunicación de información y dotar de una mayor disposición sobre las acciones de informar y de recibir información, tanto a emisores como a receptores, imponiendo obligaciones sobre los flujos de información que circulan por la red social, en el sentido de que no “bloquearán, ralentizarán, alterarán, restringirán, interferirán, degradarán ni discriminarán entre contenidos, aplicaciones o servicios concretos o categorías específicas”. Ello ocurre actualmente con el tráfico de datos, y debe ser llevado al ámbito de las redes sociales, ya que todo esto ahora se está produciendo con el tráfico de información dentro de las redes sociales.



ello, el Estado debe intervenir propiciando los deseos de autodeterminación individual de todos y salvaguardando la autonomía personal del individuo. Si el Estado social y democrático de derecho pretende alcanzar la igualdad plena de sus ciudadanos, debe afrontar este nuevo reto salvaguardando la autonomía, la independencia y el libre desarrollo de la personalidad de los individuos.

En definitiva, se necesita garantizar que el ejercicio *online* de los derechos fundamentales se dé en las mismas condiciones que las determinadas por el sistema constitucional, es decir, sin injerencias externas, ya que, de lo contrario, la inmunidad que el ciudadano tiene frente al Estado y que se garantiza a través de la *norma normarum* quedaría gravemente afectada por parte de toda una suerte de poderes privados, entre los que podríamos señalar a los grandes operadores de redes sociales.

Por supuesto, se debe salvaguardar un ecosistema de discusión pública que integre y no excluya, que permita la participación universal en el debate público, pues es un requisito esencial de la convivencia democrática. Nuestras Constituciones deben sobrevivir frente a una “verdad” subjetiva e impuesta.

27



## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALANDETE, D., 2019, “Guerra mundial en Internet. Cómo la desinformación agravó la crisis de la independencia catalana”, en TORRES SORIANO, M. R. (coord.), *Desinformación. Poder y manipulación en la era digital*, Granada, Comares.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., 2018, “Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización del siglo XXI”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 30.
- BERGAMO, F., 2021, “Esegesi dei discorsi d’odio. Dalla formazione al superamento: progetti di prevenzione tra i più giovani”, en D’AMICO, M. y SICCARDI, C. (coords.), *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l’hate speech online*, Turín, G. Giappichelli Editore.
- BOIX PALOP, A., 2002, “Libertad de expresión y pluralismo en la red”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65.
- BRUDNER, A., 2021, “Pluralismo liberal, razón pública y libertades básicas”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, vol. 55.
- CABEZAS ALBÁN, V. D., 2019, “Fake news, troles y bots: ¿a quiénes abraza la libertad de expresión?”, *#PerDebate*, vol. 3.
- CASARA, R., 2018, *El Estado postdemocrático. Neoliberalismo y gestión de los indeseables*, Valencia, Tirant lo Blanch.



SERGIO MARTÍN GUARDADO

- COTINO HUESO, L., 2013, “La selección y personalización de noticias por el usuario de nuevas tecnologías”, en CORREDOIRA Y ALFONSO, L. y COTINO HUESO, L., *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 28 DÍAZ REVORIO, F. J., 2021, “De la dignidad a las medidas antidiscriminatorias: reflexiones sobre los derechos de los migrantes”, en PORRAS RAMÍREZ, J. M. (dir.) y REQUENA DE LA TORRE, M. D. (coord.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi.
- ○  
● FIORIGLIO, G., 2021, “Inteligencia artificial: retos para el derecho en la sociedad global”, en LLANO ALONSO, F. H. y GARRIDO MARTÍN, J. (eds.), *Inteligencia artificial y derecho. El jurista ante los retos de la era digital*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi.
- GÓMEZ PÉREZ, M., 2021, “Cautivos en la red. El impacto del metaverso en el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales”, *Ius et Scientia*, vol. 7, núm. 2.
- GÓMEZ TOMILLO, M., 1998, *Libertad de información y teoría de la codelin-cuencia. La autoría y participación en los delitos cometidos a través de los medios de comunicación de masas*, Granada, Comares.
- HESSE, K., 1992, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- IBARRA, E., 2019, “Desinformación, intolerancia y discurso de odio en las redes sociales e Internet”, *Cuadernos de Análisis*, núm. 67.
- KOTHARI, M., 2019, “The Sameness of Human Rights Online and Offline”, en SUSI, M. (coord.), *Human Rights, Digital Society and the Law*, Nueva York, Routledge.
- MADUEÑO, J. J. y PALOMO, B., 2015, “Trolls y medios: ¿una relación de conveniencia?”, en RODRÍGUEZ, J. M. (dir.), *Repensar los valores clásicos del periodismo. El desafío de una profesión enred@da*, Madrid, Sociedad Española de Periodística.
- MAGALLÓN ROSA, R., 2020, *Desinformación y pandemia. La nueva realidad*, Madrid, Pirámide.
- MAGNANI, C., 2021, *Finchè ci sono fake news c'è speranza. Libertá d'expressio-ne, democrazia, nuovi media*, Soveria Manneli, Rubbetino.
- MARTÍN HERRERA, D., 2020, “Radicalización mediática y abuso del derecho en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Estudios de Deusto*, vol. 68, núm. 1.

- MARTÍNEZ OTERO, J. M., 2020, “Desafíos para el mantenimiento de una esfera pública democrática en la sociedad”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 11, núm. 1.
- MORANTE LÓPEZ, J. J., 2021, “Redes sociales, desinformación y pandemia en la Unión Europea”, en TUÑÓN, J. y BOUZA, L. (eds.), *Europa en tiempos de desinformación y pandemia*, Granada, Comares.
- OÑATE, P., 2021, “El populismo y los partidos de derecha radical populista: caracterización, evolución y efectos”, en VILLAR HERNÁNDEZ, P. (ed.), *Retóricas negativas: la desinformación de derecha radical y su cobertura mediática*, Valencia, Tirant lo Blanch. 29
- PEGORARO, L., 2020, “Seguridad: un pseudo-valor diferente a los valores del Estado democrático de derecho”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. (coord.), *Democracia y seguridad. Respuestas para avanzar en el sistema público*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- PÉREZ GIMÉNEZ, M. T., 2021, *Libertad de información y derechos fundamentales: un equilibrio inestable*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi.
- PÉREZ LUÑO, A. E., 2018, “Las generaciones de derechos humanos ante el desafío posthumanista”, en QUADRA-SALCEDO, T. de la y PIÑAR MAÑAS, J. L. (dirs.), *Sociedad digital y derecho*, Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- PÉREZ LUÑO, A. E., 2021, “La inteligencia artificial en tiempo de pandemia”, en LLANO ALONSO, F. H. y GARRIDO MARTÍN, J., *Inteligencia artificial y derecho. El jurista ante los retos de la era digital*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi.
- POLO SABAU, J. R., 2002, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PRESNO LINERA, M. A. y TERUEL LOZANO, G. M., 2017, *Libertad de expresión en América y Europa*, Lisboa, Juruá Editorial.
- RID, T., 2021, *Desinformación y guerra política. Historia de un siglo de falsificaciones y engaños*, Barcelona, Crítica.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, L., 2021, *Propaganda digital. Comunicación en tiempos de desinformación*, Barcelona, UOC.
- RUBIO NÚÑEZ, R., 2018, “Los efectos de la posverdad en democracia”, *Revista de Derecho Político*, núm. 103.
- SÁNCHEZ CANO, M. J. y ROMERO MATUTE, Y., 2021, “El régimen jurídico de las redes sociales y los retos que plantea el acceso a dichas plataformas”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, núm. 1.

SERGIO MARTÍN GUARDADO

- SÁNCHEZ FERRIZ, R., 2007, “Las libertades públicas y su ejercicio en Internet”, en COTINO HUESO, L. (coord.), *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e información*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SERRA CRISTÓBAL, R., 2021, “De falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47.
- 30 SOLANES CORELLA, Á., 2018, *Derechos y culturas. Los retos de la diversidad en el espacio público y privado*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- URÍAS MARTÍNEZ, J., 2003, *Lecciones de derecho de la información*, Madrid, Tecnos.
- - 
  -
- VIGUERA FIGUEROA, H., 2021, “La veracidad en la libertad de información: consideraciones para un nuevo alcance”, *Estudios en Derecho a la Información*, núm. 12.
- VILJANEN, J., 2019, “Combating Hate Speech Online”, en SUSI, M. (ed.), *Human Rights, Digital Society and the Law*, Nueva York, Routledge.

VIGILAR AL VIGILANTE: TRANSPARENCIA  
Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LAS TECNOLOGÍAS  
DE VIGILANCIA PÚBLICA EN MÉXICO  
SOUSVEILLANCE, SURVEILLING THE SURVEILLERS:  
TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY ON PUBLIC  
SURVEILLANCE TECHNOLOGIES IN MEXICO



*Lucía Carmina JASSO LÓPEZ\**

RESUMEN. El presente artículo tiene como objetivo analizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre las tecnologías de vigilancia pública que instalan y gestionan los gobiernos locales y federal en México. A partir del análisis cualitativo, se estudian las expectativas y necesidades de transparencia que la ciudadanía ha manifestado a través de las solicitudes en el Sistema de Acceso a la Información y que pueden ser consultadas en la Plataforma Nacional de Transparencia. En total se sistematizaron y analizaron 2,264 solicitudes, que se registraron del 2008 al 2021. Estas expectativas de transparencia de la ciudadanía se contrastan con la información pública disponible en los portales de las instituciones públicas, para probar la hipótesis de investigación que sustenta que existe una brecha entre las expectativas y necesidades sociales de transparencia en la materia y la rendición de cuentas de las autoridades que ejercen vigilancia con el uso de tecnologías, y que además ésta no responde a los derechos fundamentales que potencialmente se vulneran con este tipo de dispositivos.

PALABRAS CLAVE. Transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, tecnologías de vigilancia, derechos fundamentales.

---

\* Doctora en Políticas Públicas. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Correo electrónico: [carmina.jasso@sociales.unam.mx](mailto:carmina.jasso@sociales.unam.mx).

Fecha de recepción: 11 de febrero de 2022.

Fecha de dictamen: 17 de mayo de 2022.

LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

32



**ABSTRACT.** *This article aims to analyze the transparency and accountability of public surveillance technologies installed and managed by local and federal governments in Mexico. Based on the qualitative analysis, the transparency expectations that citizens have expressed through requests in the Information Access System and that can be consulted in the Plataforma Nacional de Transparencia are studied. In total, 2,264 applications were systematized and analyzed, which were registered from 2008 to 2021. These expectations of citizen transparency are contrasted with the public information available on the portals of public institutions, to test the research hypothesis that supports that there is a gap between the social needs for transparency in the matter and the accountability of the authorities that exercise surveillance with the use of technologies, and that this also does not respond to the fundamental rights that are potentially violated with this type of device.*

**KEYWORDS.** *Transparency, access to information, accountability, surveillance technologies, fundamental rights.*

## I. INTRODUCCIÓN

La noción de “vigilar al vigilante” parte de la propuesta de *sousveillance* o “vigilancia desde abajo” de Mann, Nolan y Wellman (2003), quienes afirman que es fundamental vigilar a quienes poseen la autoridad y los medios para vigilar. En específico, el concepto de *sousveillance* se refiere como complementario a la vigilancia, e incluso se ha referido como un neologismo que no necesariamente debería usarse en el análisis académico (Thomsen, 2019). Sin embargo, es un concepto que se usa respecto a la vigilancia u observación de distintas actividades principalmente con dispositivos particulares, como los teléfonos inteligentes que cuentan con sus propias cámaras, con el fin de vigilar a quienes vigilan, como a la policía en manifestaciones sociales o en operativos, a las autoridades, entre otros.

En esta investigación, la *sousveillance* se propone desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas que, en gran medida, se han constituido como una forma de limitar el control social que ejerce la autoridad. En específico, tiene como objetivo analizar la rendición de cuentas de las autoridades que gestionan y operan las tecnologías de vigilancia pública en México, así como se orienta al estudio de las expectativas y necesidades de transparencia de la sociedad que se manifiestan en las solicitudes de información, vía el

Sistema de Acceso a la Información. Lo que se busca es hacer un balance que permita comprender la relación entre la información disponible a través de las distintas formas de rendición de cuentas y las necesidades sociales de transparencia manifiestas, además de que se enuncian algunas recomendaciones de política pública que se consideran pertinentes.

Las preguntas que guían esta investigación son tres: 1) ¿cuáles son las expectativas y necesidades sociales de transparencia sobre las tecnologías de vigilancia?; 2) ¿cuál es la información pública disponible en la materia?, y 3) ¿cuál es la relación entre las expectativas y necesidades sociales y la información pública disponible?

Se plantea como hipótesis que las expectativas y necesidades sociales de transparencia en la materia están muy distantes de la rendición de cuentas de las autoridades que ejercen vigilancia con el uso de tecnologías, y que no son acordes a los derechos fundamentales que potencialmente se vulneran con este tipo de dispositivos, como los derechos a la privacidad, a la protección de datos personales, a no ser discriminado, entre otros.

Este análisis comprende que la vigilancia “se refiere a la recopilación de información acerca de un objetivo” (Thomsen, 2019: 705), y con el uso de las tecnologías puede llegar a hacerlo de manera sistemática y exhaustiva y sin la presencia *in situ* del vigilante. Se puede observar al objetivo remotamente desde un centro de control o, incluso, desde un teléfono inteligente u otro dispositivo que esté conectado a cientos de kilómetros de distancia. Las posibilidades de vigilancia con el uso de tecnologías son amplias y cada vez más innovadoras y sofisticadas (Zuboff, 2020).

El hecho de que las tecnologías permitan vigilar sin estar en el mismo lugar que el objetivo genera la incapacidad de reciprocidad de la mirada, donde el vigilado no puede observar al que vigila (Jasso, 2021). En este sentido, podríamos decir que en la vigilancia pública hay relaciones de poder en las que regularmente la sociedad se encuentra en desventaja frente a los gobiernos que disponen de las tecnologías de vigilancia para observar extensivamente a las personas (Thomsen, 2019: 706 y 707), ver lo que hacen o no hacen, e incluso el acontecer de la vida privada, que ineludiblemente también ocurre en el espacio público.

Sin embargo, esta vigilancia se construye “no sólo como un proceso unidireccional en el que prevalece la mirada de los vigilantes sobre los vigilados sino también como un proceso sujeto a dinámicas multivalentes, abiertas y contingentes de producción, uso e interpretación” (Arteaga, 2018: 9). Entre éstas se encuentran las demandas sociales para que el uso y gestión de las tecnologías de vigilancia por parte de las instituciones públicas se transparente y se rindan cuentas.



LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

34



En las siguientes páginas se analizan la transparencia y la rendición de cuentas sobre las tecnologías de vigilancia pública en México. En la primera parte se expone el marco teórico y conceptual enfocado a la argumentación de por qué rendir cuentas y transparentar sobre estas tecnologías. Posteriormente, se presentan los resultados de la investigación, enlistando, en primera instancia, las que se han considerado buenas prácticas o prácticas relevantes en materia de transparencia y rendición de cuentas, y, después, se examinan las solicitudes de información en la materia consultadas en la sección de Datos Abiertos de Solicitudes de Información de la Plataforma Nacional de Transparencia (en adelante, PNT), con el objetivo de conocer las expectativas y necesidades sociales de transparencia en la materia. Finalmente, se discuten los resultados y se presentan las conclusiones y recomendaciones de política pública.

## II. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LAS TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA PÚBLICA

En torno a la transparencia y la rendición de cuentas, hay un relativo consenso en cuanto a las dificultades que existen para lograr “los cambios institucionales, los procedimientos y las prácticas”, así como generar “la transformación organizacional y cultural profunda” (Cejudo *et al.*, 2014), que hagan posible el acceso a este derecho. En particular, cuando se trata de instituciones de seguridad y justicia —que también están sujetas al marco legal de transparencia y rendición de cuentas— cuyas lógicas apuntan más a la secrecía y la discrecionalidad (Jasso, 2017), estas dificultades se agudizan.

Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas se consideran parte esencial de un gobierno democrático e, incluso, se espera un impacto positivo en las gestiones y en las políticas públicas (Cejudo *et al.*, 2014), por lo que se han convertido en prácticas aceptadas, aun en aquellas instituciones donde las inercias y la cultura organizacional van en sentido contrario.

En términos sociales, también hay un reconocimiento de la relevancia de la transparencia y la rendición de cuentas, aun cuando son pocas personas las que ejercen y acceden a este derecho; es una narrativa socialmente aceptada y compartida.

Existen diferentes razones por las que la transparencia y la rendición de cuentas sobre las tecnologías de vigilancia pública son fundamentales para las sociedades contemporáneas. Por una parte, su importancia se debe al despliegue incremental en el territorio en prácticamente todas las ciudades del mundo, en las que, a través de cámaras, drones y otros dispositivos tecnológicos, los gobiernos pueden vigilar lugares públicos e, incluso, observar el acontecer

de la vida privada de las personas en el espacio público. Como afirma Zuboff (2020), estamos inmersos en la era del “capitalismo de la vigilancia”.

También su transcendencia es debido a que tienen efectos en la sociedad y potencialmente vulneran derechos fundamentales, como los derechos a la privacidad, a no ser discriminado, al libre tránsito, a la protección de datos personales, entre otros. Estos temas han sido abordados en la literatura sobre tecnologías de vigilancia que, entre otros aspectos, han develado que éstas vigilan con mayor prevalencia a “grupos socialmente descreditados” (Smith, 2004), que comparten datos con otras fuentes de análisis (Zuboff, 2020) y que atentan contra la privacidad de las personas.

Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas son relevantes por cuestiones mucho más pragmáticas. La adquisición y gestión de estas tecnologías puede llegar a ser onerosa y regularmente se realiza con recursos públicos que podrían destinarse a otras acciones públicas, por lo que la transparencia—cuando menos de los costos, las formas de adquisición y otros tópicos que no vulneren la seguridad del Estado— debería ser una consecuencia inmediata. Al respecto, tenemos la amenaza latente de la corrupción, particularmente en la fase de adquisición de bienes o servicios con empresas privadas, que es donde aparecen asuntos como “sobrecostos en adquisición y mantenimiento, adjudicaciones directas injustificadas, fraude, entre otros” (Chipuli, 2019: 10), y también se ha encontrado evidencia de la “presión de proveedores” que, “con frecuencia, buscan vender equipos que no corresponden con las necesidades” (Vizcaíno, 2021: 19).

Quienes tienen el control de las tecnologías de vigilancia, además de proveer el servicio de prevención del delito, investigación de las violencias e incidencia delictiva, pueden ejercer distintas formas de control social, así como pueden incurrir en prácticas distópicas o discriminatorias (Abu-Laban, 2015). Al respecto, hay evidencia de que estas tecnologías se pueden usar para monitorear a ciertos grupos “rebeldes” (Smith, 2004: 378).

Con la vigilancia se genera una cantidad enorme de datos e información, y mucha de ésta se utiliza para “mejorar productos o servicios”, como podría ser la prevención del delito, la regulación del tránsito vehicular, entre otros temas sociales. Pero también “se fabrican productos predictivos que prevén lo que cualquiera de ustedes hará ahora, en breve y más adelante” (Zuboff, 2020: 21). Esta situación se agudiza con las cada vez más innovadoras formas de las tecnologías de vigilancia, que se interconectan a otras fuentes de información masiva, como las redes sociales, o los motores de búsqueda de información o productos, como Google o Amazon.

En este sentido, el papel de la sociedad como contrapeso y límite es imprescindible, aunque paradójicamente parte de la sociedad se ha vuelto insensible a la videovigilancia (Jasso, 2021). Pero también hay personas, grupos y





LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

organizaciones que se mantienen alerta sobre los riesgos de las tecnologías de vigilancia en la sociedad y se organizan para realizar acciones al respecto. Como argumenta Arteaga (2018):

36

...la videovigilancia impone lógicas de control de la población, y cómo los actores ubicados en una posición de subordinación resisten, pugnan y cuestionan dichas lógicas, y a veces son capaces de producir lazos de solidaridad a través de procesos propios de vigilancia, autovigilancia y contravigilancia, incluso mediante la apropiación de los sistemas que operan bajo el control de entidades públicas y privadas (Arteaga, 2018: 16).

●  
○  
● En el mundo han surgido discursos críticos, principalmente, por la vulneración a la privacidad, e incluso algunos son apoyados por organismos independientes. En Reino Unido, organizaciones como Privacy International, Liberty, entre otras, han acompañado temas sobre la regulación de la vigilancia, y “les preocupa en gran medida la eliminación de la privacidad, la naturaleza insidiosa de las cámaras, y la amenaza general a las libertades civiles y los derechos humanos” (Smith, 2004: 380). Inclusive, han surgido grupos más extremos que convocan a la destrucción de las tecnologías de vigilancia.

En Europa, destaca que la transparencia y la rendición de cuentas en la materia fueron consideradas como parte de los siete principios fundacionales —que son complementarios entre sí— de la “Carta para el uso democrático de la vigilancia por video”, que se elaboró en el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU, 2010). En la Carta se sostiene la necesidad de la transparencia, que garantice “una política clara y transparente en cuanto al funcionamiento de su sistema”; de la legalidad, que refiere que los sistemas de videovigilancia deberán apegarse y cumplir con la ley; de la responsabilidad, que atañe el derecho de vigilancia del espacio público a las autoridades que son responsables de estos sistemas, y de la supervisión independiente, que consiste en los “frenos y contrapesos al funcionamiento de los sistemas de vigilancia por video que deben aplicarse a través de un proceso de control independiente” (FESU, 2010).

En torno al derecho a la protección de datos personales, una constante de las tecnologías de vigilancia son los datos que sistemáticamente éstas recopilan en los espacios públicos, e incluso de actividades privadas que ineludiblemente también ocurren de manera cotidiana en el ámbito público. Actividades, rostros, rutas, entre otros tantos datos, son compilados y están al escrutinio de quienes gestionan estas tecnologías.

Este tema ha llegado a ser polémico, y aunque se han generado marcos normativos en torno a la vigilancia en algunos ámbitos —por ejemplo, en los centros de trabajo se usan estas tecnologías para fiscalizar a los empleados—, generalmente el uso de estos dispositivos se considera una violación al derecho a la intimidad y a la protección de datos personales, así como “una im-

portante intromisión en su vida privada” (Taléns, 2018: 62). Esto es aún más cuestionable cuando se trata de la vigilancia en espacios públicos.

En América Latina también hay evidencia de estos discursos críticos. Algunos de ellos se construyen desde las instituciones, como el Centro de Protección de Datos Personales y la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires, que en 2018 organizó el conversatorio titulado “Tecnologías de vigilancia en Argentina. Alcances, implementación y viabilidad de estas tecnologías para la prevención del delito y la protección de los derechos humanos” (Defensoría del Pueblo, 2018). Otros más se hacen desde otras trincheras, como el arte o la misma tecnología, pero apelando al balance entre la vigilancia y los derechos humanos.

En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas se configuran como una forma de control a las autoridades públicas que ejercen el poder de vigilar con distintos dispositivos tecnológicos. Coincido en que se trata de “un principio democrático que apela en última instancia a establecer mecanismos para vigilar a los que vigilan” (Arteaga, 2016: 224).

37



### III. METODOLOGÍA

La metodología de investigación es principalmente cualitativa y se fundamenta en el análisis documental de las solicitudes de información y sus respectivas respuestas disponibles al 4 de enero de 2022 en la PNT (<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>). En la sección de Datos Abiertos de Solicitudes de Información se consultó la palabra “videovigilancia” y en total el sistema encontró 2,264 solicitudes del 2008 al 2021 y 509 solamente en 2021, que principalmente muestran información sobre cámaras de videovigilancia, pero también de drones y de centros de control, cómputo y comando (C4 o C5), así como otros dispositivos auxiliares o complementarios.

Del 2008 al 2021 se analizó con estadística descriptiva las frecuencias de las variables: año de registro, entidad de registro, institución a la que se dirigió la solicitud y tipo de respuesta. Este análisis longitudinal permite conocer las características generales de las solicitudes de información en un periodo de catorce años. Por su parte, las solicitudes registradas en 2021 se revisaron con mayor profundidad y se analizó su contenido para conocer los requerimientos de información y las respuestas a las mismas.

Respecto a las solicitudes de 2021, es pertinente señalar que, como ocurre en otros casos, hay peticionarios que registran la misma solicitud, incluso con la misma redacción, y la dirigen a distintas instituciones, por lo que algunas de éstas se repetían decenas de veces cuando, por ejemplo, eran enviadas a las instituciones homologas de todas las entidades federativas o de los municipios de un estado. En este caso, se priorizó en analizar la solicitud para co-

LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

nocer la demanda de información y se revisaron tres distintas respuestas para explorar cómo responden las diferentes instituciones, aunque la comparación de las respuestas no se considera el centro de esta investigación.

38 Sobre la metodología de revisión y el análisis de solicitudes de acceso a la información, es relevante señalar que hay una larga lista de estudios empíricos que han recurrido a este análisis, como el de Fox, Haight y Palmer, que se enfoca, entre otros aspectos, en “evaluar tanto la completud como la calidad de las respuestas de los organismos a las solicitudes de información pública” (2011: 9). Asimismo, tenemos el trabajo de Filipini y Selwood (2021), donde se estudian “casos difíciles” en el acceso a la información, o el de Jasso (2021), que analiza las solicitudes de información sobre inteligencia militar.

● Además, a partir de la revisión de las páginas de Internet y de los portales de transparencia de los gobiernos locales y del gobierno federal, se realizó la búsqueda de información pública disponible que pudiera considerarse como una práctica relevante de rendición de cuentas. Respecto a esta parte de la investigación, se reconoce que puede ser más limitada que el análisis sistemático de solicitudes de acceso a la información, ya que en gran parte se fundamenta en la agenda propia de investigación y los hallazgos en la materia durante los últimos años. Sin embargo, se considera que es relevante porque aporta referencias para contrastar con las expectativas y necesidades sociales de transparencia.

#### IV. LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Paulatinamente, la rendición de cuentas sobre las tecnologías de vigilancia pública en México se ha incrementado. No obstante, es pertinente decir que ha tenido algunos retrocesos, pues se ha dejado de actualizar información o, incluso, se ha eliminado información que ya era pública. En las siguientes páginas se presenta un listado abreviado de ciertas prácticas que se han considerado relevantes en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como algunos de los retrocesos identificados.

Al respecto, es imprescindible señalar que en México “las leyes en la materia obligan a los sujetos obligados a poner en Internet un conjunto de datos relacionados con el ejercicio de los recursos públicos y otros aspectos vinculados a la gestión, programas, trámites y servicios” (Cejudo *et al.*, 2014). Así, los gobiernos de los distintos órdenes han creado espacios virtuales para compartir datos por temas y, en específico, las instituciones cuentan con unidades de transparencia que publicitan la información, según les corresponda, para la consulta de la sociedad.

En cuanto a las tecnologías de vigilancia, a nivel nacional destaca el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, que se nutre de los datos proporcionados por los gobiernos estatales, y nos permite saber que en 2019 se contaba con 99,912 cámaras de vigilancia en vía pública; 41 centros de control, comando, cómputo, comunicaciones y coordinación (C5); 85 centros de control, comando, cómputo y comunicaciones (C4), y 93,308 botones de pánico (INEGI, 2020). Sin embargo, en esta información hay algunos vacíos, como el caso de Coahuila, que “reportó no contar con el tipo de infraestructura” al INEGI, cuando en distintos medios de comunicación existe evidencia de que sí cuentan con estas tecnologías.

Asimismo, en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México se contabilizan las tecnologías de vigilancia que administran y gestionan en ese orden de gobierno. Hasta 2019 se reportaba la presencia de 34,491 cámaras de vigilancia y 340,196 botones de pánico (INEGI, 2019a).

Si bien los censos del INEGI permiten conocer los datos absolutos sobre las tecnologías de vigilancia de las demarcaciones que reportan desde hace varios años, hay más información que resulta relevante para la sociedad.

Entre las prácticas relevantes que transparentan la información sobre las tecnologías de vigilancia pública, podemos destacar las del gobierno de la Ciudad de México. Este gobierno, además de ser pionero en la implementación de sistemas de videovigilancia a nivel nacional e incluso regional y contar con el mayor despliegue de estas tecnologías en el territorio, también ha sobresalido por la información que ha publicitado.

En el Portal de Datos Abiertos de la CDMX era posible consultar la ubicación de cada una de las cámaras de videovigilancia pública; sin embargo, a la fecha de consulta (7 de enero de 2022) esta información ya no está disponible. Algo similar ocurrió en Morelos, donde la organización no gubernamental Morelos Rinde Cuentas refirió que “En 2020 la información sobre el estado de las cámaras de video vigilancia sí era información pública para la Comisión Estatal de Seguridad Pública. En 2021 ya no. Es información reservada” (Díaz, 2021).

En el caso de la Ciudad de México, desde enero de 2021 se difundieron los datos del programa “Mi Calle”, que consiste en la instalación de tótems en los domicilios de 333 colonias determinadas como prioritarias, en donde se incluyen cámaras de videovigilancia, alertas (sonoras y visuales) y botones de auxilio (ADIP, 2022). Asimismo, está disponible la ubicación del Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (C5) y de los centros de comando y control (C2) de la Ciudad de México.

De igual forma, el Portal de Datos Abiertos de la CDMX publicita la ubicación de los dispositivos del Programa de Fotomultas, que de 2015 a 2018



LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

dispuso cámaras y radares para el control de velocidad y otras faltas administrativas. Posteriormente, este programa se denominó Fotocívicas. Desde el punto de vista de Thomsen, esta vigilancia es del tipo “moralmente bueno”, porque el propósito de las cámaras de tráfico móviles es crear una amenaza disuasoria contra la velocidad, suponiendo plausiblemente que los límites de velocidad benefician a la sociedad (2019: 710).

40 Sobre la gestión y los resultados de las tecnologías de vigilancia, el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5) integró como parte de su política de transparencia a los reportes estadísticos, que contenían datos sobre “incidentes captados por cámara, botón, radio y llamada al 911 en la Ciudad de México”. Estos reportes se publicaban trimestralmente y se elaboró un reporte anual del 2010 al 2017; sin embargo, posterior a este año, tales reportes ya no están disponibles para la consulta de la ciudadanía.

En cuanto al uso de los recursos, los anexos técnicos de los fondos y subsidios federales han publicitado cada año el desglose de los recursos públicos convenidos con los estados y municipios, y entre ellos están los destinados a las tecnologías de vigilancia, como cámaras de video, centros de control, cámaras de solapa, entre otras. Asimismo, durante algunos años, estos datos se sistematizaron para su consulta en el Mecanismo de Evaluación y Transparencia de Recursos Federales (MET) del SESNSP, y es posible saber que de 2016 a 2020 se destinaron 10,667 millones de pesos para videovigilancia en los estados y municipios (Vizcaíno, 2021: 22).

En los estados también hay algunas prácticas interesantes. Por ejemplo, el Aviso de Privacidad del Sistema de Videovigilancia Urbana del Estado de México promueve el carácter obligatorio o facultativo de la entrega de los datos personales y refiere a la sociedad: “Si usted se percata de que se obtuvo una imagen suya que no desea que sea difundida, por favor, solicítele directamente que la elimine, en su defecto, acuda ante la Unidad de Transparencia, indicando la fecha y lugar del evento” (Gobierno del Estado de México, 2018).

Igualmente, en 2020 se realizó en el Estado de México una audiencia pública en el C5, a la que asistieron distintos representantes de la sociedad civil, empresarios, instituciones educativas, organizaciones vecinales y académicos. En el periódico *El Universal* (2020) se convocó a “todos los habitantes del Estado de México” para asistir al C5 “donde se monitorean las cámaras de videovigilancia, para dar recomendaciones a los operadores sobre cómo podrían mejorar el funcionamiento”.

Asimismo, es de destacar la labor de los institutos estatales y el nacional de transparencia que han atendido los recursos de revisión de la ciudadanía, dando acceso a la información sobre tecnologías de vigilancia. Esto es fundamental, porque muchas veces existen resistencias por parte de las autoridades

VIGILAR AL VIGILANTE: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS...

para negar, simular u omitir la información que debería ser pública, debido a que “una de las falacias con las que se sataniza la transparencia desde los centros de poder es que con ello se reivindica una cierta voluntad panóptica que puede fácilmente derivar en totalitaria, cuando en la práctica ocurre lo contrario” (Díaz y Talens, 2013: 71).

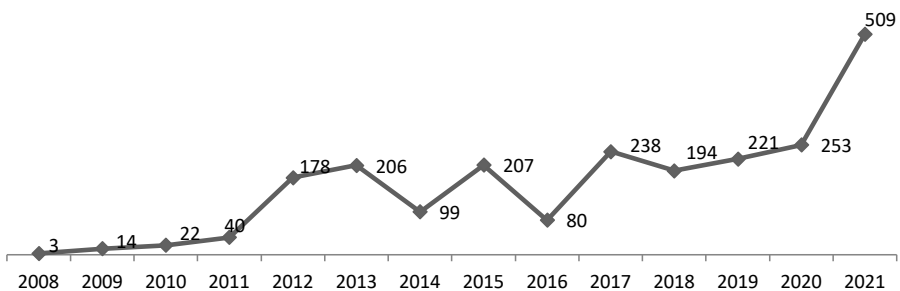
V. LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Se comprende que el acceso a la información es un “derecho humano comprendido en la libertad de expresión que reconoce la prerrogativa de la persona a informarse sobre asuntos públicos” (Filipini y Selwood, 2021: 63). Las solicitudes de información son una forma de acceder a este derecho humano y en México es posible consultarlas desde la PNT, que se define como la “Plataforma electrónica que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones establecidas en las leyes en materia de transparencia, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios”.

En la PNT se registraron 2,264 solicitudes de información del 2008 al 2021 sobre tecnologías de vigilancia. ¿Esto es mucho o poco? Considerando que en 2019 se recibieron a nivel nacional 102,044 solicitudes de acceso a la información (INEGI, 2021) y que las correspondientes a tecnologías de vigilancia en ese mismo año son 221, éstas representan apenas el 0.21%, lo cual es un porcentaje bajo.

Sin embargo, en el tiempo, se observa una tendencia de crecimiento respecto a éstas, particularmente en los últimos cinco años (2017-2021), donde se concentra el 62.5% de las solicitudes en la materia (gráfica 1). Probablemente, esta tendencia se mantendrá en los siguientes años ante el incremento de estas tecnologías en las ciudades.

GRÁFICA I. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN  
SOBRE TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA EN MÉXICO 2008-2021



FUENTE: elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

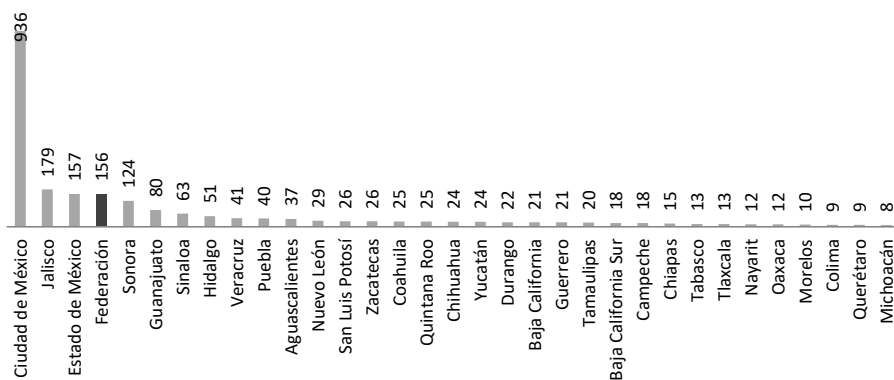
LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

42

Las primeras solicitudes de información fueron registradas en 2008, lo que coincide con la instalación de los primeros sistemas de videovigilancia pública en México con el Proyecto Bicentenario “Ciudad Segura” en el entonces Distrito Federal. En este tenor, resulta interesante señalar que la mayor parte de las solicitudes se realizaron en la Ciudad de México con 41.3% y, además, 241 solicitudes (10.6%) se dirigieron directamente al Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5CDMX), que es la institución responsable de la gestión de la vigilancia pública en la ciudad.

Después de la Ciudad de México, el mayor número de solicitudes de información se realizaron en Jalisco y Estado de México, donde también coincide que son las entidades federativas en las que se concentra el mayor número de tecnologías de vigilancia pública declaradas por los respectivos gobiernos estatales (INEGI, 2020). En cuarto lugar, las solicitudes se dirigieron hacia la Federación (gráfica 2).

GRÁFICA 2. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN  
 SOBRE TECNOLOGÍAS DE VIGILANCIA EN MÉXICO,  
 POR ENTIDAD FEDERATIVA Y LA FEDERACIÓN (2008-2021)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

En la mayor parte de las entidades federativas, las solicitudes de información sobre tecnologías de vigilancia no han sido tan relevantes. En efecto, en más de la mitad de las entidades federativas se han recibido menos de veinticinco solicitudes, y en estados como Colima, Querétaro y Michoacán se han registrado menos de una decena en el periodo. Particularmente, nos llama la atención que en entidades como Nuevo León, donde la ciudad de Monterrey o San Pedro Garza García también cuentan con sistemas de videovigilancia



públicos con gran despliegue en el territorio, éste no sea un tema de interés de la ciudadanía; de esta manera, en la consulta realizada únicamente se registraron veintinueve solicitudes en esta entidad.

Sobre las dependencias hacia las que se dirigen las solicitudes, después del C5 de la CDMX, al que se dirigieron una de cada diez solicitudes, le siguen cuatro instituciones del gobierno de la Ciudad de México: la Secretaría de Seguridad Ciudadana (163), el Sistema de Transporte Colectivo (44), la Secretaría de Obras y Servicios (29), y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (25). Posteriormente, se enlistan los ayuntamientos de Guadalajara (25) y Zapopan (23) en Jalisco y, a su vez, la Fiscalía estatal (21) de esa misma entidad.

En cuanto al tipo de respuesta, sobresale que en 625 solicitudes se entregó la información vía Infomex; en 236 casos se notificó que la solicitud correspondía a otro ente, y en 111 se entregó la información por un medio electrónico. Por otro lado, en 37 solicitudes se estableció la incompetencia del sujeto obligado; en diecinueve se refirió al acceso restringido en modalidad confidencial o reservada, y en diez casos se determinó una negativa por tratarse de información reservada o confidencial.

Respecto a la información que se declaró confidencial o reservada, diez correspondieron a la Federación. En varios de los casos se solicitó información sobre los arcos detectores de metales, las cámaras de videovigilancia, las bandas de rayos X y los aparatos de rayos gamma con que contaban instituciones públicas, como el Consejo de la Judicatura de la Federación (Folio 0320000153921), la Secretaría de Turismo (Folio 0002100034713), la Secretaría de Educación Pública (Folio 0001100290513), la Secretaría de Energía (Folio 0001800034813), la Secretaría de Agricultura (Folio 0000800071313) y la Secretaría de Gobernación (Folio 0000400169313).

Aunque la persona solicitante no requirió la ubicación, sino sólo el número, las respectivas dependencias determinaron la reserva y confidencialidad de la información. Incluso, se argumentó que

...podría ocasionarse un menoscabo en los procedimientos de seguridad llevados a cabo en las instalaciones del edificio... como la infraestructura... para garantizar la seguridad de las personas que en ella laboran, así como de la gente que ingresa al edificio diariamente, máxime que se corre el riesgo del mal uso que pudiera darse a la información, con lo que se pondrían en peligro vidas humanas, recursos materiales y, en consecuencia, la seguridad de las personas (Folio 0001800034813).

En este tenor, también destaca la negativa de información respecto a la solicitud de información de los contratos en materia de videovigilancia. De





LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

manera específica, un par de solicitudes requirieron información sobre el Servicio de Videovigilancia Administrada Integral VIVA-I, que presuntamente se instaló en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), y también solicitaban los nombres de las empresas subcontratadas por el licitante ganador Six-sigma Networks México, S. A. de C. V. (Folio 0610100086709).

44 En las entidades federativas sobresale un conjunto de trece solicitudes de información realizadas al gobierno de Guanajuato y a distintos gobiernos municipales. La solicitud requería datos sobre el estado de fuerza e infraestructura para la seguridad pública y, en específico, consultaba sobre el “total de cámaras de videovigilancia conectadas al C4 o C5 de seguridad”.

● Asimismo, en otra solicitud al gobierno de Guanajuato se le consultó sobre el Programa Escudo de Videovigilancia (Folio 01407716), y al peticionario se le notificó que el Programa se encuentra clasificado por cinco años y se le compartió el Acuerdo de Clasificación,<sup>1</sup> en el que se argumenta que

...hacer pública la información de las especificaciones y características inherentes a la realización de acciones en materia de seguridad pública puede afectar a ésta de manera importante, inclusive alertar a la delincuencia organizada... restándole eficacia al actuar del gobierno en detrimento de la seguridad pública (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016: 5 y 6).

Una solicitud similar se realizó al C5 de Jalisco, al cual se le preguntó acerca del Escudo Urbano C5 (Folio 01318821); pero en este caso se entregó la información sobre el número de cámaras instaladas en once municipios, que en total suman 6,340.

Con relación a los tipos de solicitudes de información y con el objetivo de responder a las preguntas sobre ¿qué información solicita la ciudadanía respecto a las tecnologías de vigilancia en México?, ¿cuáles son las expectativas sociales de transparencia?, se trabajó con las solicitudes presentadas en 2021, las cuales ascienden a 509, y se elaboró una tipología de la información solicitada en la materia.

El tipo de solicitud más común es aquella orientada a saber si existen o no tecnologías de vigilancia en instituciones o espacios específicos, como en los municipios; en instalaciones concretas, como los vagones de los trenes

---

<sup>1</sup> El Acuerdo de Clasificación refiere que “el proyecto va dirigido a los 46 municipios del Estado de Guanajuato. Está compuesto por áreas vertebrales para su operación: las cámaras de video-vigilancia urbana, el blindaje de fronteras y carreteras con arcos detectores, la identificación vehicular por radiofrecuencia, el sistema de radiocomunicación y el sistema de inteligencia de emergencias 066 y 089. Toda esa tecnología estará en conexión con un moderno C-4, Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016).

del Sistema de Transporte Colectivo Metro en la Ciudad de México (Folio 00453521), o en instalaciones estratégicas, como la solicitud de la ubicación de las cámaras en el Centro de Reinserción Social para Varones El Llano, Aguascalientes<sup>2</sup> (Folio 00195821).

También están las solicitudes que piden conocer los costos de adquisición e implementación de las tecnologías de vigilancia. Esto es relevante, porque, como refieren Filipini y Selwood, el acceso a la información es “un derecho que asiste a la lucha contra la corrupción” (2021: 67). Por ejemplo, destaca una petición a la Secretaría de Seguridad Pública de Quintana Roo, a quien se le solicitó información sobre el gasto de mantenimiento de las cámaras de videovigilancia (Folio 00017121).

Otras más solicitan los contratos para la adquisición u operación de las tecnologías de vigilancia pública. En algunos casos hasta especifican los nombres de las empresas con las que se realizaron los contratos, como la solicitud que pedía la “versión pública del contrato celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de México y las empresas Thales, Telmex y Cisco para la modernización del sistema de videovigilancia e implementación de herramientas de inteligencia artificial” (Folio 0303100035319). En este caso, la persona peticionaria se fundamentó en una nota periodística, y aunque se le entregó respuesta vía Infomex, la respuesta refiere que el gobierno “no ha celebrado contratos” con las empresas en referencia.

También son recurrentes las solicitudes sobre los distintos tipos de tecnologías de vigilancia. En Yucatán, un peticionario solicitó información a la Secretaría General de Gobierno acerca de la existencia del “sistema, software o tecnología para el reconocimiento facial”, y en el caso de que existiera, aquél solicitaba conocer el objetivo de éste y “si es utilizado en espacios públicos”,<sup>3</sup> así como requería la información sobre proveedores, monto del contrato, etcétera (Folio 00453521). A esta solicitud se le respondió que la información es inexistente, y así ocurrió también en otras entidades y dependencias a las que se remitió la misma solicitud.

En este tenor, también destacan las solicitudes realizadas al municipio de Santiago, Nuevo León, respecto a las “cámaras de solapa recibidas o compradas” y “en uso”, así como la fuente y el monto del financiamiento (Folio 191116621000018). Como respuesta, se estableció que se trataba de “información reservada y, por lo tanto, no [era] susceptible para su entrega”. Asimismo, sobresale la solicitud de contratos por parte del gobierno de Guanajuato

<sup>2</sup> En la respuesta se señala que proporcionar esta información “representa un riesgo real”, “toda vez que de darse a conocer se pudiera incurrir en graves riesgos que pueden culminar en la fuga masiva de internos, procesados o sentenciados”.

<sup>3</sup> Esta solicitud se envió con la misma redacción a los 32 gobiernos estatales.



LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

para “la adquisición de drones o aeronaves no tripuladas destinadas para la videovigilancia aérea” (Folio 00591121).

46 En otros casos, las solicitudes piden información más específica sobre la infraestructura de las tecnologías de vigilancia, como los tipos de fibras e hilos, la arquitectura de la red, los nodos de conmutación, las antenas, los repetidores, las bandejas de empalme, etcétera; además, solicitan información respecto a los usuarios públicos de la red y la capacidad utilizada (Folio 232579700001521). Este tipo de solicitudes muestran el conocimiento por parte de los peticionarios, que esperan información muy específica y especializada.

- 
- 
- 

En particular, una solicitud de información requirió al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública conocer “sobre la aprobación y/o solicitud, oficio relacionado con el proyecto de ampliación de las videocámaras de vigilancia y geolocalización en el municipio de Macuspana, Tabasco” (Folio 2210300006721). En respuesta, el Secretariado Ejecutivo envió los oficios correspondientes en los que el presidente municipal solicitaba la validación del proyecto, argumentando que “fue prevalidado por el titular del centro de mando y comunicaciones del Estado de Tabasco”, así como el dictamen FORTASEG 2020 procedente, en el que se emite la opinión técnica y validación por parte del Centro Nacional de Información. Este tipo de solicitud podría relacionarse con la contraloría ciudadana para garantizar que las tecnologías de vigilancia pública cuenten con el aval o autorización correspondiente.

Los peticionarios también utilizan el acceso a la información pública para conocer sobre la instalación de tecnologías de vigilancia privadas. En la Ciudad de México se le consultó a la Secretaría de la Contraloría General lo siguiente: “si para instalar un circuito cerrado de videovigilancia y usar los postes públicos y el suministro de alumbrado público para que se alimenten las cámaras se necesitan permisos y ante quién se tienen que tramitar” (Folio 090161821000505). En este caso, la consulta no era de la competencia de la Secretaría y —probablemente, en consecuencia— el peticionario solicitó la información a otras dependencias, incluyendo el C5.

De igual forma, en la Ciudad de México se le consultó al C5 respecto al “proceso o trámite” para “entregar videos que son captados por las cámaras de videovigilancia instaladas en la ciudad”. Una persona peticionaria solicitó una explicación “de manera clara y en lenguaje sencillo”, y pidió los oficios o formatos que se deben utilizar tanto por un particular como por el Ministerio Público (Folio 0303100041021). Este tipo de solicitud muestra que existen necesidades sobre una cuestión fundamental, que es el acceso a los videos cuando una persona es víctima de un delito o violencia, y que además se re-

quiere que esta información sea clara y sencilla para evitar la impunidad y la posible revictimización.

En esta misma lógica, es de interés de la ciudadanía conocer sobre la grabación de imágenes de cámaras específicas, probablemente con relación a un hecho en concreto. Por ejemplo, se le solicitó la grabación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de una cámara ubicada en la sede delegacional en San José, Puebla, especificando el día y el rango de horario (Folio 330018021005543). Ante esta solicitud se respondió que “la información requerida pone en riesgo y vulnera el derecho a la privacidad” y, por lo tanto, es confidencial. Solicitudes similares se realizaron a otras instituciones sobre cámaras identificadas en días y horarios específicos.

47



## VI. DISCUSIÓN

Ineludiblemente, hay información “susceptible de lesionar otros derechos también fundamentales o intereses estatales legítimos, tales como la seguridad pública” (Filipini y Selwood, 2021: 63) o la seguridad nacional. En este sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) refiere que la información “podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial”.

Desde luego, en la información relativa a las tecnologías de vigilancia pública existe aquella que puede vulnerar la seguridad pública nacional y, por lo tanto, se clasifica como reservada o confidencial. Tal es el caso de instalaciones estratégicas o de seguridad, como los centros de reinserción social, que están sujetos a una constante vigilancia y donde la revelación de su ubicación, infraestructura o características de las tecnologías vulneraría la seguridad de las instituciones y de la sociedad.

Sin embargo, hay información que debidamente sistematizada sí podría ser publicitada para consulta abierta de la sociedad. Por ejemplo, la ubicación de las cámaras de videovigilancia que se han instalado en la vía pública, que incluso bajo la premisa de la prevención situacional del delito, podría contribuir a disuadir la violencia y las incivildades en sus áreas de influencia. En contraparte, esta información no se encuentra disponible para todas las entidades federativas o municipios que en su mayoría han decidido instalar este tipo de dispositivos. Incluso, en la Ciudad de México ya se contaba con esta información y fue retirada del Portal de Datos, lo cual representa un retroceso importante en materia de rendición de cuentas.

También está la información relativa a la adquisición de estas tecnologías, tanto sobre la forma de adquisición —licitación, invitación restringida o adju-

LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

dicación directa— como con lo relacionado a los proveedores, que en algunos casos presionan a las autoridades (Vizcaíno, 2021) o pueden representar prácticas monopólicas. Desde luego, es fundamental que la ciudadanía conozca los costos y las formas de adquisición, porque generalmente este tipo de dispositivos se adquieren con recursos públicos.

48 Respecto a la información disponible, es decir, la que es pública en los portales de transparencia y la que se comparte a través de las solicitudes de información, hay varios aspectos a discutir. El primero de ellos está relacionado a la siguiente falacia: “los datos son públicos, de manera que siempre es posible comprobar su veracidad” (Díaz y Talens, 2013: 59). En principio, no todos los datos públicos son asequibles para toda la población, pues algunos requieren *expertise* tanto para encontrarlos como para comprenderlos, y aún más para analizarlos y verificarlos. Como lo refiere el 48.4% de los mexicanos, “obtener la información gubernamental es difícil o muy difícil” (INEGI, 2019b).

En cuanto a las solicitudes de información, el que estén disponibles para su consulta en la PNT hace asequible comprender diversos aspectos sobre las expectativas de la sociedad respecto a distintos temas, entre ellos las tecnologías de vigilancia pública que, si bien no son de los principales intereses de la ciudadanía, sí resultan relevantes para algunos.

Se advierte que, aunque se le responda a los peticionarios y se les entregue información vía Infomex, es recurrente que se argumente que la información es inexistente,<sup>4</sup> replicando los resultados de estudios en la materia que se realizaron desde los primeros años de implementación del Sistema de Acceso a la Información y que encontraron la tendencia hacia la negativa oficial de la “existencia” de la información solicitada, lo que, desde el punto de vista de las personas expertas, “deja mayor espacio a la opacidad” (Fox *et al.*, 2011: 19).

Hay varias solicitudes que se replican y fueron enviadas a distintos entes. Es probable que los peticionarios sean proveedores de servicios, personas periodistas o investigadores académicos que recurren a esta fuente de información. A nivel nacional se ha observado que sólo el 3.6% de la población realiza solicitudes de información (INEGI, 2019b), lo cual refleja un sector muy específico de la población y que probablemente se focalice aún más en el caso de personas peticionarias de información sobre tecnologías de vigilancia.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En la solicitud 0002700035920 se respondió lo siguiente: “después de realizar una búsqueda exhaustiva dentro de sus archivos físicos y electrónicos con los que cuenta, no se localizó registro alguno de que la Secretaría de la Función Pública haya formalizado contratos marco para la contratación de servicios de seguridad y/o en materia de videovigilancia, o seguridad tecnológica, por lo que dicha información es inexistente”.

<sup>5</sup> A nivel nacional, el 4.4% de los peticionarios usó la información recibida para “compartir o difundir” (INEGI, 2019b). Esto podría coincidir con los reportajes y artículos periodísticos sobre tecnología de vigilancia que recurren a las solicitudes de información.

No en todos los casos es posible consultar los documentos directamente desde la plataforma, y al intentarlo aparece la leyenda “Para los archivos no disponibles, consulta al organismo de transparencia correspondiente”. Esto particularmente ocurre con las solicitudes dirigidas al C5 de la CDMX, que es la principal dependencia a nivel nacional hacia la que se dirigieron las solicitudes.

Llama mucho la atención que prácticamente no hay solicitudes de información sobre los operadores de las tecnologías de vigilancia; es decir, sobre el “elemento humano” (Smith, 2004) que cotidianamente observa a la sociedad y que, como se ha demostrado en investigaciones empíricas, pueden incurrir en prácticas no adecuadas, como usar las cámaras para fines informales y no oficiales, e incluso voyeristas (Abu-Laban, 2015) o discriminatorias (Smith, 2004; Arteaga, 2018).

49

La demanda por la transparencia y la rendición de cuentas sobre las tecnologías de vigilancia públicas en México ha incrementado, pero no así la oferta por parte de los sujetos obligados. Por una parte, se han registrado retrocesos con el desfase de la información que se deja de actualizar, e incluso se ha eliminado información que ya era pública, como se documentó para los casos de la Ciudad de México y Morelos. En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas han sido intermitentes.

Esta cuestión no ha sido homogénea. Entre entidades federativas y municipios existen diferencias entre la información que deciden publicitar, así como en la manera en que contestan las solicitudes de información que les realiza la ciudadanía. Lo mismo ocurre entre las dependencias de una misma administración, que responden de manera diferenciada a solicitudes de información similares.

Tampoco ha sido lineal e incremental. En el tiempo, se identifican rupturas en las que la información que se publicaba y actualizaba periódicamente deja de hacerse. En algunos casos, ello obedece a los tiempos administrativos, pues al cambiar un gobierno o un titular de la dependencia se modifican las formas de transparentar y rendir cuentas; sin embargo, también hay cambios que obedecen a otras coyunturas distintas.

## VII. CONCLUSIONES

Es fundamental evaluar el nivel y la calidad de la transparencia y la rendición de cuentas de fenómenos sociales como la implementación y gestión de las tecnologías de vigilancia pública, que se han incrementado notoriamente en

LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

las ciudades y que generan efectos sociales en el espacio público y en la sociedad que es observada.

En el caso mexicano, se ha observado que existe una brecha entre las expectativas y necesidades de transparencia de la sociedad y la información que es publicitada por parte de las autoridades que implementan y gestionan estas tecnologías. En el tiempo, esta brecha se ha exacerbado con la información que deja de actualizarse o que se ha retirado cuando ya era pública; así, lo que se encontró en esta investigación fue la presencia de retrocesos o estancamientos en la materia.

50 Sin embargo, las expectativas y necesidades de información por parte de la ciudadanía sobre estos temas han incrementado en el tiempo y es previsible que continúen en aumento, lo que deberá impactar en una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades para responder a esta demanda social, que llevarán a cabo mediante ejercicios de transparencia activa que difundan aspectos que no vulneren la seguridad pública o la nacional, así como otros derechos fundamentales. Entre éstos se consideran relevantes actualizar de manera permanente el número de dispositivos de vigilancia pública que se adquieren y se instalan en el espacio público, conocer los costos y formas de adquisición o contratación, así como transparentar de la manera más clara y sencilla la forma en la que los ciudadanos pueden acceder a estos videos cuando son víctimas de un delito o violencia. Es preciso que la ciudadanía tenga más información para “vigilar al vigilante” y proteger sus derechos fundamentales a la privacidad, a no ser discriminado y a la protección de datos personales.

Para ello, se debe mirar hacia los avances registrados en otras latitudes, como los principios fundacionales de la Carta para el uso democrático de la vigilancia por video, que se elaboró en el Foro Europeo para la Seguridad Urbana y en la cual se suscribe la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas de las tecnologías de vigilancia pública.

Asimismo, se deben generar oportunidades y espacios para el debate público, como se documentó en Buenos Aires a través del conversatorio sobre estas tecnologías y su impacto en la sociedad y el ejercicio de los derechos fundamentales.

La agenda de investigación futura es amplia y, en particular, se deberá profundizar en la calidad de las respuestas a las solicitudes atendiendo preguntas clásicas como “¿Con cuánta frecuencia las solicitudes ciudadanas de información reciben la respuesta que están buscando?” (Fox *et al.*, 2011: 6), que se han planteado en otras investigaciones. Igualmente, es necesario comparar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la materia en otros países.



## VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ABU-LABAN, Yasmeen, 2015, "Gendering Surveillance Studies: The Empirical and Normative Promise of Feminist Methodology", *Surveillance & Society*.
- AGENCIA DIGITAL DE INNOVACIÓN PÚBLICA (ADIP), 2022, "Portal de Datos", disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/>.
- ARTEAGA, Nelson, 2016, "Regulación de la videovigilancia en México. Gestión de la ciudadanía y acceso a la ciudad", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 23, núm. 66.
- ARTEAGA, Nelson, 2018, *Videovigilancia en México: protesta política, conflicto y orden social*, Flacso-México.
- CEJUDO, Guillermo *et al.* (eds.), 2014, *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE.
- CHIPULI, Arturo, 2019, "Videovigilancia y corrupción: una relación ambivalente", *VI Simposio Internacional LAVITS 2019*, Brasil.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2018, *Debate sobre tecnologías de vigilancia*, Argentina, Defensoría del Pueblo.
- DÍAZ, Omar, 2021, "Oculta gobierno de Morelos funcionalidad de cámaras de seguridad", *Publimetro*, México, disponible en: <https://www.publimetro.com.mx/noticias/2021/10/14/oculta-gobierno-de-morelos-funcionalidad-de-camaras-de-seguridad/>.
- DÍAZ, Susana y TALENS, Jenaro, 2013, "WikiLeaks, o de la sobreinformación como desinformación", en DÍAZ, Susana y LOZANO, Jorge (eds.), *Vigilados. WikiLeaks o las nuevas fronteras de la información*, Madrid, Nueva Era.
- El Universal*, 2020, "Dan acceso público al C5 del Edomex", 16 de febrero, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/dan-acceso-publico-al-c5-del-edomex>.
- FILIPINI, Jorge Alejandro y SELWOOD, Inés, 2021, "Las obligaciones de transparencia en las políticas públicas: los casos difíciles", *Revista de Estudios en Derecho a la Información*, núm. 12.
- FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA (FESU), 2010, "Carta para el uso democrático de la vigilancia por video", París-Barcelona, Foro Europeo para la Seguridad Urbana.
- FOX, Jonathan *et al.*, 2011, "Proporcionar transparencia: ¿hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?", *Gestión y Política Pública*, vol. 20, núm. 1.





LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ

- GARCÍA, Myrna, 2008, *Derecho de las nuevas tecnologías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 2016, “Acuerdo de Clasificación del Proyecto Escudo”, México, Gobierno del Estado de Guanajuato.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2018, “Aviso de Privacidad del Sistema de Videovigilancia Urbana del Estado de México”, disponible en: <https://sseguridad.edomex.gob.mx/sites/sseguridad.edomex.gob.mx/files/files/Aviso%20de%20privacidad%20sistema%20de%20videovigilancia%20urbana.pdf>.
- 52 ● ○ ●
- INEGI, 2019a, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019. Tabulados básicos*, México, INEGI.
- INEGI, 2019b, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019*, México, INEGI.
- INEGI, 2020, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*, México, INEGI.
- INEGI, 2021, *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2021*, México, INEGI.
- JASSO, Carmina, 2017, “Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 21.
- JASSO, Carmina, 2021, “(In)Sensibilities to the Vigilance of Others in the City”, en SCRIBANO, A. *et al.* (eds.), *Cities, Capitalism and the Politics of Sensibilities*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).
- MANN, Steve *et al.*, 2003, “Sousveillance: Inventing and Using Wearable Computing Devices for Data Collection in Surveillance Environments”, *Surveillance & Society*, vol. 1, núm. 3.
- SMITH, Gavin J. D., 2004, “Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK”, *Surveillance & Society*.
- TALÉNS, Eduardo, 2018, “Vídeo-vigilancia y protección de datos en el ámbito laboral: una sucesión de desencuentros”, *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 6, núm. 3.
- THOMSEN, Frej Klem, 2019, “The Concepts of Surveillance and Sousveillance: A Critical Analysis”, *Social Science Information*.

- VIZCAÍNO, Álvaro, 2021, “Videovigilancia e inteligencia artificial: entre la utopía y la distopía”, *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, vol. 4, núm. 14.
- ZUBOFF, Shoshana, 2020, *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, trad. de Albino Santos, Barcelona, Paidós-Planeta.



TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS  
MUNICIPAL: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS  
DE MICHOACÁN, MÉXICO  
*MUNICIPAL TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY:  
THE CASE OF THE MUNICIPALITIES  
OF MICHOACAN, MEXICO*



*Manuel VÁZQUEZ HERNÁNDEZ\**

RESUMEN. El objetivo del presente estudio es determinar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán. La metodología empleada consiste en un análisis cuantitativo a partir del procesamiento de la información derivada del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los principales resultados muestran que el 0.9% de los municipios observa un índice de transparencia y rendición de cuentas muy bajo, mientras que el 17.3% refiere un índice bajo; por su parte, el 34.5% demuestra un índice regular; asimismo, el 43.6% observa un índice alto, y únicamente el 3.6% de los municipios manifiesta un índice muy alto. En promedio, el índice de transparencia y rendición de cuentas para los municipios de Michoacán en su conjunto es de 58.42%, lo cual muestra las limitaciones, las deficiencias y los rezagos en las capacidades institucionales municipales en este campo.

PALABRAS CLAVE. Transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, municipio, métricas de transparencia.

---

\* Doctor en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (Ininee), maestro en Ciencias en Desarrollo Local y licenciado en Economía por la Facultad de Economía, todos en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México), lugar donde se desempeña como profesor. Es autor de diversas publicaciones en revistas indizadas.

Fecha de recepción: 19 de noviembre de 2021.

Fecha de dictamen: 19 de abril de 2022.

*Revista Estudios en Derecho a la Información,*  
núm. 15, enero-junio de 2023, pp. 55-84.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

56

*ABSTRACT. The objective of this study is to determine the level of transparency and accountability in the municipalities of the state of Michoacán. The methodology used consists of a quantitative analysis based on the processing of information derived from the National Census of Municipal Governments and Territorial Districts of Mexico City 2019 of the National Institute of Statistics and Geography. The main results show that 0.9% of the municipalities have a very low transparency and accountability index, while 17.3% have a low index; besides, 34.5% have a regular index; also, 43.6% have a high index, and only 3.6% of the municipalities have a very high index. On average, the transparency and accountability index for Michoacán's municipalities as a whole is 58.42%, which shows the limitations, deficiencies and lags in municipal institutional capacities in this field.*

*KEYWORDS. Transparency, accountability, access to information, municipality, transparency metrics.*

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los tópicos centrales en la democracia está vinculado, sin duda, con el tema de transparencia y rendición de cuentas, términos que tienen diferencias conceptuales, pero que son parte de un mismo núcleo. En México, el debate sobre este campo de estudio se ha centrado principalmente en el ámbito federal y en menor medida en los gobiernos estatales y municipales.

Esa omisión es preocupante, ya que desde la década de los ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, pero este proceso no se ha acompañado de otro en paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción (Ugalde, 2011), la falta o vaguedad de normas y procedimientos y la insuficiencia de recursos (Cejudo y Ríos, 2009) se hayan expandido hacia los gobiernos locales. De ahí surge la importancia de abordar el estudio de los municipios, pues ahora representan la modalidad más importante de la descentralización, a partir de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional, ya que se convierten en el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía (Merino, 2007).

Si bien han existido algunos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, los gobiernos estatales y federal aún no son capaces de garantizar que estos mecanismos sean eficaces. La situación se torna más pre-

caria en el espacio municipal (Cejudo y Ríos, 2009). Diversos estudios han documentado las limitaciones en las capacidades institucionales municipales en este rubro (Bautista, 2019; Cejudo, 2019; Aregional, 2021; Cimtra, 2021).

El presente estudio centra la atención en los municipios del estado de Michoacán, cuya problemática en este sentido es importante abordarla, ya que algunos municipios no cuentan con órganos de comunicación social, y otros sí cuentan con éstos, pero funcionan inadecuadamente. En la mayoría de ellos no se practica con regularidad la difusión de la información acerca de la gestión municipal (Herrera y Colín, 2016). Además, en un ejercicio efectuado por el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (Itaimich), de los 113 gobiernos municipales, uno fue “acreditado pero con altas deficiencias”; tres obtuvieron el distintivo de “acreditados con bajas deficiencias”; cuatro alcanzaron el nivel de “transparentes y permiten el acceso a la información pública”; sólo uno obtuvo el característico de “transparente y proactivo en acceso a la información pública”, y 104 gobiernos locales —la gran mayoría— no acreditaron los estándares mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas (Itaimich, 2016).

Adicionalmente, los municipios de esta entidad carecen de varios reglamentos básicos y de revisión periódica de los reglamentos. En materia de finanzas municipales, sus ingresos propios son bajos con respecto a sus ingresos totales; asimismo, la relación del gasto corriente con base en los egresos totales es mucho mayor que la relación entre ingresos propios e ingresos totales. Casi la totalidad de las participaciones federales (Ramo 28) son usadas para cubrir el gasto corriente. Las inversiones públicas no son hechas con ingresos propios ni participaciones federales (Ramo 28), sino que se recurre a las aportaciones federales (Ramo 33). También existen pocos elementos de gestión participativa (Herrera *et al.*, 2017).

La problemática anterior se agrava si se añade la situación social que prevalece en los municipios de esta entidad. El 11.50% de los municipios tiene un alto grado de marginación (Conapo, 2020) y sólo el 15.92% de ellos cuenta con un grado de rezago social muy bajo; (Coneval, 2020). El panorama no es muy diferente si se analiza por medio del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), pues únicamente el 1% de los municipios de Michoacán ostenta un alto IDHM; el 13% tiene un bajo IDHM, y el 86% refiere un IDHM medio (PNUD, 2015). Todo ello se refleja en los niveles de pobreza, ya que el 57% de la población de los municipios del estado de Michoacán está en situación de pobreza y el 12% de la población se encuentra en pobreza extrema (Coneval, 2015). En términos económicos, el nivel de crecimiento económico municipal alcanzado tampoco ha sido suficiente para dar empleo a una pro-



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

porción significativa de la población económicamente activa, lo que ha ocasionado una fuerte migración hacia otros estados de la República mexicana y hacia Estados Unidos de América (Herrera *et al.*, 2017).

58 ● Bajo este contexto y derivado de la problemática económica, política y social que subsiste en los municipios, el objetivo del presente estudio es determinar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán. La metodología empleada consiste en el procesamiento de la información proporcionada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que permitió la construcción de un índice de transparencia y rendición de cuentas para cada uno de los municipios en cuestión.

La estimación representa una aproximación que permite conocer la presencia de elementos vinculados con la transparencia y la rendición de cuentas presentes en los municipios. Reconociendo la amplitud y la complejidad de estos conceptos democráticos, el alcance de la métrica radica en un esfuerzo por estimarlos de manera conjunta en un solo valor, que indique de forma general el escenario que prevalece a nivel municipal. Por tanto, el ejercicio se trata de un acercamiento que brinda información del panorama municipal en este campo.

En este sentido, la pregunta que guía este trabajo es la siguiente: ¿cuál es el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de Michoacán? Para responder la interrogante, el documento se compone de cuatro apartados fundamentales: en el primero se revisa la literatura en torno al tema de transparencia y rendición de cuentas, así como el fundamento normativo en los municipios sobre este campo; el segundo apartado aborda el diseño metodológico empleado; el tercer apartado señala los resultados obtenidos para el caso particular de los municipios de Michoacán, y en el cuarto apartado se discuten tales resultados. En la parte final se muestran las conclusiones y las referencias bibliográficas utilizadas.

## II. REVISIÓN DE LITERATURA

### 1. *Transparencia y rendición de cuentas: elementos conceptuales*

La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información, o bien para

abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Aguilar, 2007). La transparencia consiste en abrir la operación de los representantes a los representados; implica la difusión oportuna, de manera periódica, ordenada, sistematizada y detallada de la información clave que permita analizar las acciones de los representantes (Herrera y Arias, 2014). Una instancia gubernamental es transparente cuando utiliza diferentes medios o instrumentos que permiten hacer pública, o entregar a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos; sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros; sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar; sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece; sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etcétera (Guerrero, 2008).

59

La transparencia se refiere a la existencia o no de información sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno (representantes) o, incluso, sobre actos o productos de actores privados, como puede ser la información sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y al medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios (Fox, 2007).

Las principales funciones específicas de la transparencia en el marco del gobierno democrático están relacionadas con: 1) evaluación de los gobernantes, donde los electores premian o castigan el desempeño de sus gobernantes y representantes; 2) rendición de cuentas, al permitir y poner a disposición de la ciudadanía información gubernamental; 3) control del poder público, ya que permite mantener un control de los gobernantes mediante la exposición de sus actividades sustantivas; 4) fortalecimiento de la autoridad política, puesto que legitima la actuación de los gobernantes ante los gobernados, y 5) detección y corrección de errores, lo que permite mejorar su capacidad cognoscitiva (Aguilar, 2007).

Se distinguen dos tipos de transparencia: opaca y clara. La primera se presenta cuando la información que los representantes producen y ofrecen no describe de manera puntual y detallada su trabajo. Se trata de datos aislados que sólo aportan referencias parciales e insuficientes de las acciones realizadas. La segunda se refiere a políticas de acceso a la información, así como a programas que revelan información sustancial acerca del desempeño del representante, señalando responsabilidades y el destino exacto de los diversos tipos de recursos, en especial los financieros (Fox, 2007).

Por tanto, la transparencia es una característica que coloca la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión. Sin embargo, la transparencia no implica

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

necesariamente un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Así, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Amador, 2008; Ugalde, 2015).

60 La rendición de cuentas, como condición de un gobierno democrático, requiere de la transparencia de las instituciones públicas y, con ella, de la más plena garantía de que los ciudadanos podrán ejercer su derecho fundamental de acceso a la información (Merino, 2018). El acceso a la información, en principio de cuentas, debe entenderse como derecho a la información, el cual se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad, y, en sentido estricto, cuando se refiere a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen con funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público (Villanueva, 2011).

El derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento (López-Ayllón, 2003). Se trata de un derecho doble: el derecho a comunicar y el derecho a recibir información. El primero comprende el derecho del emisor a comunicar o no la información, mientras que el segundo consiste en un derecho esencial para que el ciudadano pueda actuar responsablemente en sentido democrático, ya que le permite formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos (Martí, 2007).

Entonces, el derecho de acceso a la información, en primer lugar, es un derecho humano (Vergara, 2005), también de naturaleza constitucional, que se encuadra en el rubro del derecho a la información (Ríos, 2005). Por tanto, debe entenderse como la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados (Villanueva, 2004).

Se entiende por “rendición de cuentas” la obligación permanente de los mandatarios de informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Es un término derivado de la palabra del idioma inglés *accountability*, cuyo significado en ese mismo idioma es el estado de ser sujeto a la obligación de reportar,



explicar o justificar algo; ser responsable de algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (Ugalde, 2015).

Se trata de un elemento esencial de las democracias, ya que supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder (Crespo, 2001). Asimismo, coadyuva al combate de la corrupción y opacidad en las administraciones públicas (Vera, 2015; Mariñez, 2019), de tal manera que los gobernados cuenten con medios de vigilancia sobre las actividades de los gobernantes (Schedler, 2011; Sosa, 2011; Ugalde, 2015). También ayuda a controlar el abuso de poder por parte de los gobernantes, al tiempo que ellos garantizan conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Martínez, 2014).

Se distinguen cinco características de la rendición de cuentas: delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato (Ugalde, 2015). Algunos enfatizan en la responsabilidad mutua (Dunn, 2011; Kernaghan y Langford, 1990; Uhr, 1993), entendida como aquella obligación permanente del gobernante para ofrecer información detallada de sus decisiones y acciones al gobernado y, a su vez, la capacidad del gobernado para monitorear las decisiones y acciones del gobernante.

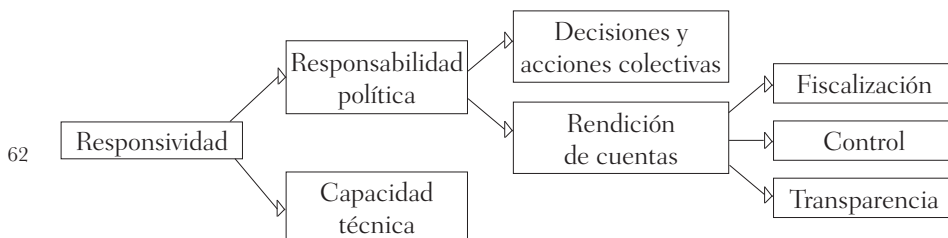
Otros se centran en las sanciones (McLean, 1996, y Schedler, 2011, citados por Ugalde, 2015; Aguilar, 2007; Lagunes y Pineda, 2013), entendidas como la capacidad para imponer castigos a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta. También se pone énfasis en la responsabilidad mutua, las sanciones, la representación, la delegación de funciones al gobernante para que actúe en nombre del gobernado y los contratos. La delegación de autoridad de los gobernados al gobernante y el establecimiento de sanciones para este último implican la existencia de contratos formales (Fearon, 1999; Ugalde, 2015).

En ocasiones se utilizan diversos conceptos como sinónimo de rendición de cuentas, tales como transparencia, responsabilidad política, responsividad, control o fiscalización. Sin embargo, no son lo mismo, pero tiene un importante vínculo. La rendición de cuentas forma parte de la responsabilidad política, la cual es la obligación de los representantes para tomar decisiones y realizar acciones con base en un marco normativo, e informar a la ciudadanía sobre los actos. Por otro lado, la responsividad incluye la responsabilidad política y la capacidad técnica de los representantes para responder oportunamente a las peticiones ciudadanas. Así, el control, la fiscalización y la transparencia son mecanismos que se usan para hacer efectiva la rendición de cuentas (figura 1).



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

FIGURA 1. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL



FUENTE: Herrera *et al.* (2017).

Se distinguen cuatro escenarios posibles que surgen de la combinación de transparencia y rendición de cuentas:

- 1) *Rendición de cuentas ligera y transparencia opaca.* Las demandas de información son dispersas y los representantes se limitan a producir información señalada como mínima por el marco normativo.
- 2) *Rendición de cuentas ligera y transparencia clara.* Los representantes comparten con los representados un interés por explicar y justificar sus actividades, y el ejercicio de producción de datos muestra un mayor nivel de sistematización.
- 3) *Rendición de cuentas estricta y transparencia opaca.* El desarrollo de los sistemas de información se mantiene limitado y existe desinterés de los representados y representantes.
- 4) *Rendición de cuentas estricta y transparencia clara.* Las solicitudes de información y los ejercicios de rendición de cuentas se basan en conceptualizaciones extensas de los fenómenos sociales y de los medios institucionales para su atención (Sosa, 2011).

## 2. Transparencia y rendición de cuentas en el municipio mexicano: fundamento normativo

El derecho de acceso a la información comprende el libre acceso a información plural y oportuna, y a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier autoridad es pública y accesible a cualquier persona en los términos establecidos en la ley (González, 2018).

Los gobiernos en todos sus niveles deben promover y garantizar el derecho de acceso a la información mediante la generación de marcos normativos y legales, mecanismos, herramientas e instrumentos para brindar a la ciuda-

danía las condiciones necesarias de acceder de manera rápida, fácil, viable y al menor costo posible. En México, las últimas dos décadas han sido testigo del impulso a la política de transparencia y rendición de cuentas. Se han establecido marcos legales que han derivado en la generación de instrumentos prácticos para hacer valer este derecho a la ciudadanía.

En 2002 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como órgano garante de rendición de cuentas y transparencia. Para lograr su propósito, se implementó el Sistema de Solicitudes de Información Electrónica (SISI), la cual fue por algunos años la herramienta más utilizada por los ciudadanos para solicitar información. Posteriormente, en 2007 se realizaron reformas en materia de transparencia; derivado de ello, se implementó la Plataforma INFOMEX, que fue utilizada para interponer solicitudes de información y recursos de revisión en caso de respuestas negativas o insuficientes, además de que se permitió que se incorporaran solicitudes y recursos de revisión de las entidades federativas. Otro antecedente en la etapa del IFAI fue el diseño del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), el cual concentraba información que los sujetos obligados tenían que hacer pública, brindando así a los ciudadanos la posibilidad de consultar sin necesidad de realizar una solicitud (Peschard, 2019).

El 7 de febrero de 2014 fue publicado el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, el cual abarcó tres ejes principales: 1) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública mediante la ampliación del catálogo de sujetos obligados a transparentar su información; 2) la consolidación del Sistema Nacional de Transparencia, cuya implementación requirió fortalecer al organismo garante nacional, otorgándole para ello autonomía, al tiempo que sentó las bases para replicar tal situación a nivel de las entidades federativas, y 3) el establecimiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel nacional (Secretaría de la Función Pública, 2016).

Derivado de esta última disposición, se generó una serie de cambios para fortalecer el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. El 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), aunado a la restructuración y tránsito del IFAI al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La LGTAIP establece la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, integrado por el INAI, los órganos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI. La LGTAIP tiene por objeto:



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

Establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

64

Los municipios como sujetos obligados, además de estar normados por la LGTAIP, son regulados por las respectivas leyes de transparencia de cada entidad federativa. En el caso específico de Michoacán, las disposiciones en la materia son regidas por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo. Entre otras obligaciones de los municipios y de los sujetos obligados, se encuentran las siguientes: el desarrollo de mecanismos prácticos para cumplir con las obligaciones de transparencia (comité o unidades de transparencia, capacitación continua y especializada, sistemas para la recepción y atención de solicitudes, entre otros); difundir y poner a disposición información de interés público; dar respuesta a las peticiones en tiempo y forma a los particulares a fin de cumplir la normatividad, y garantizar el libre acceso a la información pública municipal (Congreso del Estado de Michoacán, 2016).

En este sentido, el presente estudio busca encontrar explicaciones acerca de la situación que guardan la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán, ya que éstos son los más cercanos a la ciudadanía y, por tanto, tienen la capacidad de reconocer y captar los problemas e inquietudes de la población. Se espera que esto permita a los gobiernos locales establecer medidas que ofrezcan un mejor funcionamiento de estos mecanismos democráticos.

Eventualmente, brindará la posibilidad de plantear alternativas para reducir las deficiencias e insuficiencias acerca de estos mecanismos democráticos, de tal manera que se permita a los municipios evitar prácticas de corrupción; tener un mejor control de los recursos públicos; retroalimentar la gestión para el mejoramiento continuo; evitar el dispendio de recursos públicos; monitorear, controlar y dar seguimiento a las actividades de los servidores públicos locales inherentes a su respectivo cargo, etcétera. Ello contribuiría a mejorar sustancialmente la implementación de las políticas públicas municipales.

Además, busca convertirse en un insumo práctico para la toma de decisiones de la instancia estatal, en este caso del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAP) —antes Itaimich—, ya que aporta elementos de orden teórico a estudios efectuados, como lo es el caso del Itaimich (2016), quien sólo midió la cantidad de

documentos publicados en los sitios web correspondientes, con el propósito de sustentar de mejor manera los resultados obtenidos. De la misma forma, se pretende la construcción de un marco metodológico que permita evaluar el desempeño de los gobiernos locales de Michoacán en esta materia. Ello permitirá avanzar y abonar elementos con mayor rigor técnico y metodológico a los esquemas implementados en esta entidad, como lo es el caso del Itaimich (2016).

65

### III. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico de la presente investigación considera cuatro elementos: *a)* universo y determinación de la muestra de estudio; *b)* instrumentos y fuentes para recolectar datos; *c)* selección de las variables de estudio, y *d)* operacionalización de variables y estrategia para la interpretación de resultados.

#### 1. *Universo y muestra de estudio*

En México existen actualmente 2,469 municipios, de los cuales 113 se encuentran en el estado de Michoacán. Se tienen registros de 421 municipios donde algunas localidades integran sus gobiernos bajo la forma de usos y costumbres, sin la intervención de algún partido político, denominados “gobiernos comunales” (INEGI, 2020). Para determinar la muestra, se empleó el muestreo no probabilístico o dirigido, también llamado “muestreo por juicio” (Johnson y Kuby, 2012). Tal muestreo consiste en elegir las unidades que mejor representarán el objeto de estudio, que en este caso son los 112 municipios de Michoacán que cuentan con gobierno municipal, tomando en consideración que uno de ellos (Cherán) rige su forma de gobierno por usos y costumbres.

#### 2. *Instrumentos y fuentes de información*

La técnica de investigación es el análisis y procesamiento documental de fuentes oficiales, y el instrumento será a través de un formato para concentrar información del objeto de estudio (Caballero, 2014). La fuente de información será el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI. Esta fuente comprende datos consistentes para generar un índice de transparencia y rendición de cuentas para cada uno de los municipios del estado de Michoacán.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

### 3. *Determinación de las variables y dimensiones de estudio*

66 La determinación de las variables y las dimensiones de estudio se sustentan en las propuestas de Cejudo (2019), Herrera *et al.* (2017), Aregional (2021), Cimtra (2021) e IMCO (2018). Además, se trata de elementos enunciados en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo (2016). Tanto las dimensiones como la generación de indicadores responden a la disponibilidad de información en la fuente de datos empleada. Derivado del análisis y procesamiento, se generará un índice de transparencia y rendición de cuentas para cada uno de los municipios del estado de Michoacán.

### 4. *Operacionalización de variables y estrategia para la interpretación de resultados*

Posteriormente, se obtienen los indicadores que, a su vez, serán los subíndices normalizados para cada uno de los municipios considerados (tabla 1). La técnica estadística que fundamenta la medición de las variables es la construcción de números índice (Pierdant y Rodríguez, 2012).

TABLA 1. OPERACIONALIZACIÓN PARA DETERMINAR EL NIVEL DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>Variables</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Subíndice</i>
Transparencia	Unidades de transparencia u homólogas	(Número de unidades de transparencia u homólogas en cada municipio / valor mayor del número de unidades de transparencia u homólogas) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (UT).
	Comités de transparencia u homólogos	(Número de comités de transparencia u homólogos en cada municipio / valor mayor del número de comités de transparencia u homólogos) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (CT).
	Sistemas para la recepción y atención de solicitudes	Disposición de sistemas para la recepción y atención de solicitudes = 100. No disposición de sistemas para la recepción y atención de solicitudes = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (SR).

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL: EL CASO...

<i>Variables</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Subíndice</i>
	Portal de obligaciones de transparencia	Disposición de portal de obligaciones de transparencia = 100. No disposición de portal de obligaciones de transparencia = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (PO).
	Módulos de orientación ciudadana	Disposición de módulos de orientación ciudadana = 100. No disposición de módulos de orientación ciudadana = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (MO).
Rendición de cuentas	Normatividad para regular el acceso a la información pública	Disposición de normatividad para regular el acceso a la información pública = 100. No disposición de normatividad para regular el acceso a la información pública = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (NA).
	Normatividad para regular la protección de datos personales	Disposición de normatividad para regular la protección de datos personales = 100. No disposición de normatividad para regular la protección de datos personales = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (NP).
	Programa de capacitación para el personal sobre transparencia	Disposición de programa de capacitación para el personal sobre transparencia = 100. No disposición de programa de capacitación para el personal sobre transparencia = 0. Se obtuvieron valores de 0 o 100 (PC).
	Solicitudes de acceso a la información pública recibidas	(Número de solicitudes de acceso a la información pública respondidas / número de solicitudes de acceso a la información pública totales recibidas) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (EA).
	Solicitudes de acceso a la información pública respondidas	
	Solicitudes de protección de datos personales recibidas	(Número de solicitudes de protección de datos personales respondidas / número de solicitudes de protección de datos personales totales recibidas) * 100. Se obtuvieron valores de 0 a 100 (EP).
Solicitudes de protección de datos personales respondidas		

67



FUENTE: elaboración con base en INEGI (2020).

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

68 Para obtener el índice de transparencia y rendición de cuentas municipal, se suma el valor de todos los subíndices calculados y se divide entre el total de ellos:  $(UT+CT+NA+NP+SR+PC+PO+MO+EA+EP) / 10$ . Entre más se acerque el índice al valor de 100, mejor será la intensidad en la unificación de los componentes; por el contrario, entre más cercano sea su valor a 0, peor o nula será la existencia e integración de los componentes de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en los gobiernos locales de Michoacán.

Con el propósito de obtener una mayor claridad de la situación que prevalece en cada uno de los municipios en esta materia, el índice de transparencia y rendición de cuentas se estratifica en cinco grandes grupos: nivel muy bajo (0 a 19.9); nivel bajo (20 a 39.9); nivel regular (40 a 59.9); nivel aceptable (60 a 79.9), y nivel muy aceptable (80 a 100).

La construcción del índice cumple con tres condiciones fundamentales, a saber: *a*) la definición del atributo que se desea medir; *b*) la existencia de información confiable para poder realizar la medición, y *c*) la definición de un objetivo claro por el cual se está creando. La satisfacción de la primera condición dará al indicador compuesto un sustento conceptual, mientras que la segunda le otorgará validez (Schuschny y Soto, 2009).

Este tipo de índices brindan beneficios vinculados con el apoyo del proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo; posibilitan la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión; permiten realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción; sientan las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos; establecen mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y, a su vez, un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección (Bonney y Armijo, 2005).

#### IV. RESULTADOS: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN

El estado de Michoacán se encuentra subdividido política y territorialmente en 113 municipios, en los que residen aproximadamente un total de 4,584,471 habitantes, lo cual representa el 3.8% del total del país, donde 2,374,724 son mujeres y 2,209,747 son hombres (Conapo, 2020). Las principales actividades que se desarrollan en los municipios de Michoacán tienen que ver con el sector terciario, ya que contribuyen con el 69.5% del producto interno bruto del



estado; el segundo lugar es para las actividades secundarias con el 16.9%, y las actividades económicas primarias contribuyen con el 13.7% (INEGI, 2016).

Cada uno de los municipios del estado de Michoacán cuenta con un ayuntamiento, excepto el caso del municipio de Cherán, quien desde hace aproximadamente una década elige a sus representantes bajo el régimen de usos y costumbres, sin la intervención de algún partido político, de ahí que la administración municipal sea a través del “Concejo Mayor de Gobierno Comunal”. Por ello, no se incluye en este trabajo. Además de Cherán, tampoco se incluyen los municipios de Acuitzio y Gabriel Zamora, debido a la falta de información en una o más de las variables consideradas.

La incorporación de la transparencia y rendición de cuentas en los municipios, si bien ha cobrado relevancia a través de los años, aún resulta insuficiente en la generación de información para orientar de mejor manera los esfuerzos y recursos en este orden de gobierno. La situación que prevalece a nivel municipal es diversa.

Todos los municipios de Michoacán cuentan con una unidad o instancia de transparencia, excepto Aguililla, quien tiene dos unidades encargadas de este rubro. Asimismo, algunos municipios no tienen ningún comité de transparencia, como son los casos de Briseñas, Coalcomán, Cotija, Charapan, Churintzio, Ecuandureo, Huaniqueo, Madero, Maravatío, Nahuatzen, Purépero, Los Reyes, Tancítaro, Taretan y Villamar. El resto de los municipios cuenta con un comité de transparencia. Resalta el caso de Tzintzuntzan, quien tiene tres comités de transparencia.

De los 110 municipios analizados, el 24% no tiene normatividad para regular el acceso a la información pública; éstos son Aguililla, Aporo, Aquila, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Copándaro, Cuitzeo, Charapan, Chucándiro, La Huacana, Ixtlán, Jiquilpan, Juárez, Panindícuaro, Parácuaro, Peribán, Puruándiro, Senguio, Tarímbaro, Tlazazalca, Tocumbo, Tuzantla, Tzitzio, Zináparo y Zinapécuaro. El resto (76%) de los municipios sí cuenta con normatividad para regular el acceso a la información pública.

Asimismo, el 32% de los municipios no tiene normatividad para regular la protección de datos personales; éstos son Aguililla, Aporo, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Copándaro, Charapan, Chavinda, Chucándiro, La Huacana, Huanacareo, Ixtlán, Jiquilpan, Juárez, Madero, Lázaro Cárdenas, Nahuatzen, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Peribán, Puruándiro, Senguio, Tacámbaro, Tarímbaro, Tepalcatepec, Tlazazalca, Tocumbo, Turicato, Tuzantla, Tzitzio, Zináparo, Zinapécuaro y Zitácuaro. El resto (68%) de los municipios cuenta con normatividad para regular la protección de datos personales.

Del mismo modo, 95 municipios tienen un sistema para la recepción y atención de solicitudes, lo cual representa el 86% de los ayuntamientos anali-



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

zados. Por su parte, el 13% de los municipios que no refieren ningún sistema para la recepción y atención de solicitudes lo conforman Briseñas, Coalcomán, Coeneo, Chilchota, Churumuco, Ixtlán, Jiquilpan, Juárez, Senguio, Lázaro Cárdenas, Tarímbaro, Tzintzuntzan, Vista Hermosa, Zinapécuaro y Ziracuaretiro.

Adicionalmente, el 59% de los municipios cuenta con un programa de capacitación dirigido al personal de la administración pública local sobre transparencia, mientras que el resto (41%) no tiene ningún programa en esta materia. Prácticamente, todos los municipios cuentan con un portal de obligaciones de transparencia, excepto dos (Nahuatzen y Vista Hermosa). Además, el 70% de los municipios tiene un módulo de orientación ciudadana, en tanto que el 30% no cuenta con dicho módulo.

Por otra parte, en cuanto al componente relativo al acceso de información pública y protección de datos, la situación es la siguiente: al cierre de 2019, los gobiernos locales recibieron un total de 5,020 solicitudes, de las cuales 4,591 correspondieron a peticiones de acceso de información pública y sólo 429 fueron solicitudes de protección de datos personales. Del total de solicitudes que recibieron los ayuntamientos, se respondieron 4,344, de las cuales 3,927 fueron del tipo acceso a la información y 417 correspondieron a protección de datos personales.

Si bien los municipios más grandes del estado acaparan la mayor cantidad de solicitudes, no siempre se cumple este principio, ya que los diez municipios que recibieron más solicitudes del tipo acceso de información pública son Zitácuaro (68), Jacona (90), Pátzcuaro (100), Sahuayo (100), Tangamandapio (110), Cuitzeo (112), Uruapan (128), Lázaro Cárdenas (146), Zamora (224) y Morelia (1,191), con una marcada diferencia sobre los demás municipios. En contraparte, hay municipios que no recibieron ninguna petición de este tipo; éstos son Álvaro Obregón, Coahuayana, Coalcomán, Churintzio, Ecuandureo, Hidalgo, Huaniqueo, Juárez, Nahuatzen, Purépero y Tzintzuntzan. Algunos otros apenas recibieron una sola solicitud de este tipo, como fueron los casos de Jiquilpan, Tanhuato y Yurécuaro.

En este mismo sentido, la mitad de los municipios tiene una efectividad del 100%, entendiendo ésta como la relación de las solicitudes de acceso a la información *versus* las solicitudes de acceso a la información atendidas; en otras palabras, del total de solicitudes recibidas, cuántas de éstas se atendieron. Sin embargo, hay municipios que refieren una efectividad muy baja o nula; tal es el caso de los siguientes municipios: Paracho (23%), Tuzantla (20%), Turicato (17%), Tumbiscatío (17%), Nuevo Urecho (13%), Huandacareo (12%), Buena Vista (4%), José Sixto Verduzco (0%), Charapan (0%) y Briseñas (0%).

Respecto a las solicitudes de protección de datos personales, se identifica que sólo veintiún municipios recibieron al menos una petición de este tipo.

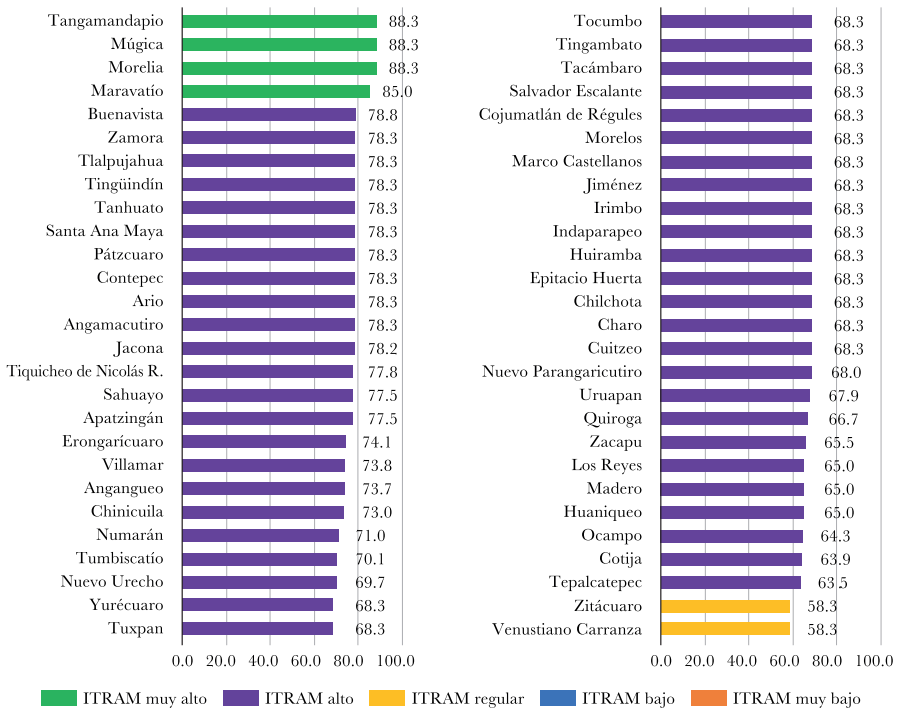
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL: EL CASO...

Fueron cinco municipios los que más peticiones recibieron, a saber: Morelia (313), Tangamandapio (47), Nahuatzen (10), Erongarícuaro (10) y Angamacutiro (10). En contraparte, hay municipios que no recibieron ninguna petición de este tipo (Aguililla y Angangueo). Asimismo, casi todos los municipios atendieron las solicitudes de este tipo que recibieron; esto representa una efectividad del 100%, excepto Erongarícuaro, quien refiere una efectividad del 80%.

71

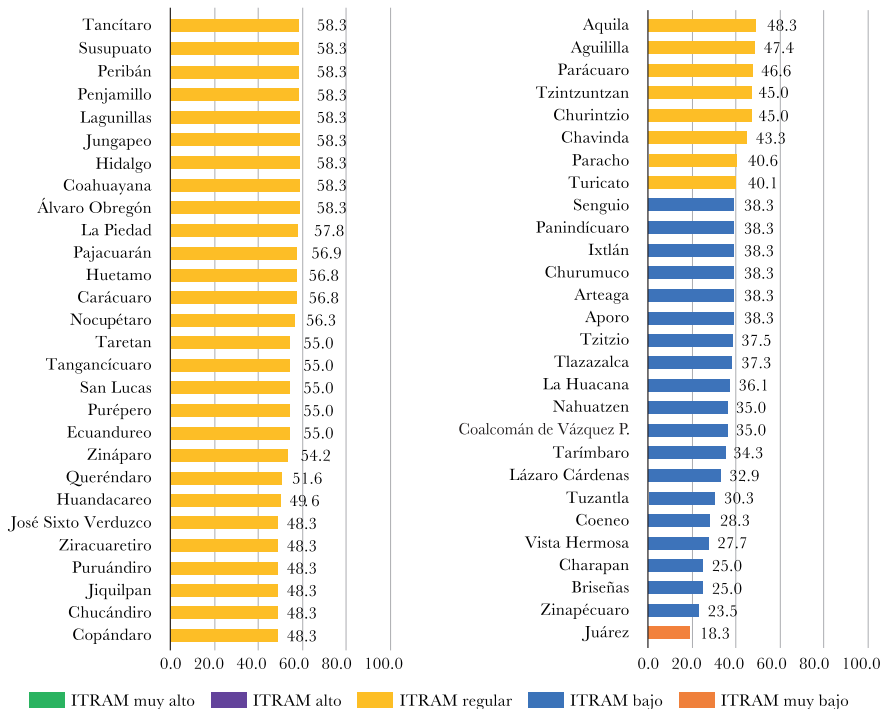
Con el propósito de analizar la información antes mencionada, se construyó el índice de transparencia y rendición de cuentas, el cual muestra los datos de manera agregada, condensada y sintética acerca de la situación que prevalece en cada uno de los gobiernos locales del estado de Michoacán en relación con el nivel de transparencia y rendición de cuentas (figura 2).

FIGURA 2. RANKING EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MICHOACÁN\*



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

72



\* No se incluye a Cherán, Acuitzio y Gabriel Zamora, debido a la falta de información en una o más de las variables consideradas.

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

Al respecto, se observa que los municipios mejor posicionados en el *ranking* en términos relativos son Tangamandapio, Múgica y Morelia con un índice de 88.3, y a ellos le sigue Maravatío, cuyo índice es de 85. En contraparte, existen municipios cuyo nivel de incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para el acceso a la información es deficiente. Las cinco últimas posiciones del *ranking* son Vista Hermosa (27.7), Charapan (25), Briseñas (25), Zinapécuaro (23.5) y Juárez (18.3).

Del total de municipios analizados, sólo uno de ellos tiene un índice muy bajo, lo cual representa el 0.9% del total de analizados. En este municipio existe evidencia de muy pocos o nulos mecanismos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, 19 municipios observan un índice bajo, lo cual representa el 17.3%; en éstos hay presencia de elementos de transparencia y rendición de cuentas, pero aún resultan muy incompletos e insuficientes.

Asimismo, sólo 38 municipios de Michoacán tienen un índice regular, lo que constituye el 34.5%; en estos municipios se incorporan una cantidad con-

siderable de mecanismos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, 48 municipios muestran un índice alto, lo cual representa el 43.6%, y son aquellos que incorporan una cantidad considerable de mecanismos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, lo que promueve la participación de la población local. Únicamente cuatro municipios refieren un índice muy alto; esto constituye el 3.6% de municipios que tienen prácticamente todos los mecanismos e instrumentos posibles (a este nivel de gobierno) de transparencia y rendición de cuentas, lo cual permite la participación de la población local (tabla 2).

73

●  
○  
●  
TABLA 2. CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE  
DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN, MÉXICO

<i>Grado de transparencia y rendición de cuentas municipal</i>	<i>Muy bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Regular</i>	<i>Alto</i>	<i>Muy alto</i>
Rango en la transparencia y rendición de cuentas municipal	0-19.9	20-39.9	40-59.9	60-79.9	80-100
Número de municipios = 110	1	19	38	48	4
Porcentaje de municipios que se encuentran en el rango	0.9	17.3	34.5	43.6	3.6

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI (2020).

En promedio, el índice para los gobiernos locales del estado de Michoacán es de 58.42, lo que sitúa a los municipios en un grado regular en el nivel de transparencia y rendición de cuentas. Esto demuestra las limitaciones, las deficiencias y los rezagos en las capacidades institucionales municipales en este rubro.

## V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las variables seleccionadas muestran consistencia, derivada de las mediciones en cada una de éstas. Se trata de elementos adecuados para identificar el nivel de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. A partir del procesamiento de datos, se generan números índice con el propósito de condensar el cúmulo de datos en un solo indicador que muestre el escenario prevaleciente en cada municipio del estado de Michoacán, México.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

El estudio de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en los municipios en México ha sido paulatino. Por un lado, algunas investigaciones enfatizan en la transparencia (Aguilera, 2016; Peschard *et al.*, 2018; Lazos, 2014; Cantero y Hernández, 2019; Moya, 2016). Por otro lado, ciertos autores centran su atención en la rendición de cuentas (Fox, 2002; Ugalde, 2011; Bautista, 2013; Amador, 2008; Cejudo y Ríos, 2009; Villanueva, 2016; Arellano *et al.*, 2019). En cambio, algunos trabajos abordan tanto la transparencia como la rendición de cuentas (García, 2019; Meza, 2019; Martínez y Heras, 2012).

74

- Todos los estudios tienen un común denominador, que es reconocer las bondades de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que abonan a una nueva relación de la ciudadanía con las autoridades locales, disminuyen la opacidad y el dispendio de recursos, y permiten el combate a la corrupción. Sin embargo, al mismo tiempo se reconoce la fragilidad que prevalece en estos rubros en los municipios mexicanos.

- Los resultados de esta investigación contribuyen a dilucidar la situación endeble a nivel municipal. En términos generales, el 0.9% de los municipios observa un índice de transparencia y rendición de cuentas muy bajo; el 17.3% refiere un índice bajo; el 34.5% demuestra un índice regular; el 43.6% observa un índice alto, y únicamente el 3.6% manifiesta un índice muy alto.

- Metodológicamente, algunas instancias han propuesto la medición de transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal en México. El INAI, a través del instrumento “Métrica de transparencia”, efectúa una estimación a partir de la medición de un concepto más amplio: el gobierno abierto. Aregional propone un Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal-municipal, mientras que el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) desarrolla un Índice de Información Presupuestal Municipal.

Por su parte, Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) evalúa a los gobiernos locales con el fin de fomentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas y el marco normativo, por medio de la aplicación y procesamiento de herramientas de evaluación, medición y monitoreo de la disponibilidad de información (Bautista, 2019). También otros estudios elaboran propuestas para el cálculo de un índice de transparencia municipal básico para los municipios (Herrera *et al.*, 2017). Cada instrumento cuenta con características propias y con énfasis distinto; por tal motivo, los resultados muestran variaciones (tabla 3).

Tabla 3. MÉTRICAS DE TRANSPARENCIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Autor	Instrumento	Características	Énfasis	Principales resultados
Cejudó (2019)	Métrica de transparencia del INAI	Se integra en tres grandes dimensiones: transparencia desde la perspectiva del gobierno; participación ciudadana desde la perspectiva del gobierno y transparencia, y participación desde la perspectiva de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparencia.</li> <li>- Participación ciudadana.</li> <li>- Datos abiertos.</li> <li>- Acceso a la información.</li> </ul>	El promedio nacional fue de 52 (2019 fue la última medición disponible). En transparencia, el promedio es de 64.
Aregional (2021)	Índice de transparencia y disponibilidad de información fiscal-municipal	Mide seis diferentes aspectos de la gestión y desempeño gubernamental: marco regulatorio, marco programático-presupuestal, gastos operativos, rendición de cuentas, evaluación de resultados y estadísticas fiscales.	- Difusión de información fiscal y presupuestal.	El promedio nacional fue de 58.02 (2021).
IMCO (2018)	Índice de Información Presupuestal Municipal	85 indicadores agrupados en nueve secciones: acceso inicial; ley de ingresos; clasificaciones; poderes/dependencias/organismos; tabulaciones/plazas; obligaciones financieras; recursos federales; rubros específicos, y criterios.	- Difusión de información fiscal y presupuestal.	El promedio nacional fue de 42 (2017 fue la última medición).
Cimtra (2021)	Aplicación y procesamiento de herramientas de evaluación, medición y monitoreo	Tres campos (información a la ciudadanía, espacios de comunicación gobierno-sociedad y atención ciudadana), nueve bloques y 44 indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación gobierno-ciudadanía.</li> <li>- Difusión de información fiscal y presupuestal.</li> </ul>	El promedio nacional fue de 45.04 (2021).
Herrera <i>et al.</i> (2017)	Índice de transparencia municipal básico	Trece indicadores, repartidos en tres dimensiones: marco institucional y organizativo, difusión de planeación y difusión financiera.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de marco normativo en la materia.</li> <li>- Difusión de información financiera.</li> </ul>	NA

NA= No aplica.

FUENTE: elaboración con base en Bautista (2019); Herrera *et al.* (2017); Cejudó (2019); Aregional (2021); Cimtra (2021); IMCO (2018).

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

La variación en los resultados en la aplicación de cada instrumento encuentra explicación en tres elementos: 1) la incorporación del número variables, dimensiones e indicadores; 2) la selección de la fuente de datos, y 3) la selección de los municipios —tal vez este aspecto es el de mayor peso relativo, ya que la realidad social, económica y política de los municipios mexicanos es heterogénea—. Las capacidades institucionales (de transparencia y rendición de cuentas) varían de un municipio a otro. Todo en su conjunto implicaría divergencias en los resultados de cada instrumento.

76

El índice de transparencia y rendición de cuentas municipal propuesto integra doce dimensiones y diez indicadores (subíndices), como se mostró anteriormente (tabla 1). El alcance del presente ejercicio de medición radica en una aproximación que permite conocer la existencia de elementos (no todos y ni su implementación) que caracterizan la transparencia y la rendición de cuentas. Se reconoce la amplitud y complejidad de estos conceptos; no obstante, la estimación representa un esfuerzo por considerarlos de manera conjunta en un solo valor, que indica de forma general y aproximativa el panorama que prevalece en cada municipio. Como una forma de acercamiento, este trabajo representa una contribución para abrir nuevas líneas de investigación, y por la misma razón no se considera definitivo ni mucho menos absoluto. De hecho, algunas de sus formulaciones quizá puedan ser cuestionadas por otros enfoques o, incluso, por el mismo trabajo.

El índice de transparencia y rendición de cuentas municipal promedio en Michoacán es de 58.42. El uso del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 del INEGI representa una fortaleza y, al mismo tiempo, una limitación, ya que se utiliza información generada por fuentes oficiales para generar un instrumento de estimación a nivel municipal, pero la información contenida es proporcionada por los propios sujetos obligados (gobierno municipal). Todo ello implicaría en el índice de transparencia y rendición de cuentas municipal propuesto un cierto nivel de sesgo, cuyo estudio escapa a los objetivos del presente estudio.

En este sentido, la generación de datos a nivel municipal por fuentes oficiales aún tiene limitaciones, lo cual sería deseable fortalecer en aras de robustecer la estimación. Asimismo, el estudio se circunscribe solamente a un estado de la República mexicana, lo cual no permite generalizar los resultados para todos los municipios del país. Ante ello, el presente trabajo no es concluyente, sino más bien abre áreas de oportunidad para futuras líneas de estudio.

No obstante, esta investigación abona en el campo de estudio mediante cuatro elementos: 1) intenta aproximarse a estimar la transparencia y la rendición de cuentas en un solo valor condensado, que permite identificar el escenario que prevalece; 2) contribuye a la medición a nivel municipal; 3) hace



explícita la utilidad de fuentes de información oficiales (INEGI), y 4) identifica el panorama en la materia en cada municipio del estado de Michoacán. Todo ello contribuye a fomentar la discusión en este campo de estudio.

## VI. CONCLUSIONES

La transparencia y la rendición de cuentas están en el centro del debate de la democracia moderna. La rendición de cuentas se concibe como una obligación que tienen los gobernantes de informar sobre los actos inherentes a sus funciones que implican la delegación de autoridad que los gobernados les han conferido. Ésta debe efectuarse mediante la transparencia, la cual es el instrumento que utilizan los gobiernos para difundir información o datos con relación a los procesos de toma de decisiones.

En México, la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas, si bien se ha fortalecido con la generación de marcos institucionales, se ha centrado en el ámbito federal, y en menor medida en los estados, cuyo ejercicio resulta aún ineficaz, y la situación en el ámbito municipal es todavía más precaria (Cejudo y Ríos, 2009).

El presente estudio permitió determinar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en los municipios del estado de Michoacán, a través de la generación de un índice que condensa valores con relación a diez indicadores: unidades de transparencia u homólogas; comités de transparencia u homólogos; normatividad para regular el acceso a la información pública; normatividad para regular la protección de datos personales; sistemas para la recepción y atención de solicitudes; programa de capacitación para el personal sobre transparencia; portal de obligaciones de transparencia; módulos de orientación ciudadana; solicitudes de acceso a la información pública; solicitudes de acceso a la información pública respondidas; solicitudes de protección de datos personales recibidas, y solicitudes de protección de datos personales respondidas.

En términos generales, el 0.9% de los municipios observa un índice de transparencia y rendición de cuentas muy bajo, mientras que el 17.3% refiere un índice bajo; por su parte, el 34.5% demuestra un índice regular; asimismo, el 43.6% observa un índice alto, y únicamente el 3.6% alude un índice muy alto. En promedio, el índice para los gobiernos locales de Michoacán en su conjunto es de 58.42, lo cual los ubica en un grado regular en el nivel de incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Si bien existe evidencia de un avance en esta materia, aún resulta insuficiente, ya que hay deficiencias, carencias y rezagos que persisten en los municipios del estado de Michoacán.



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

Lo anterior sugiere la relevancia de materializar la política de transparencia y rendición de cuentas, pues finalmente se trata de cursos de acción que incorporan recursos económicos, financieros, materiales, tecnológicos, etcétera, los cuales deben ser canalizados adecuadamente para el beneficio de la población en esta materia; de lo contrario, se trataría de una política improductiva.

78 En este sentido, la incorporación de la transparencia y la rendición de cuentas en los municipios es necesaria, especialmente por las limitaciones que persisten a nivel local (Arellano *et al.*, 2011). Esto obliga a los municipios a hacer cambios en los sistemas normativos locales, a innovar y aprender de prácticas exitosas en la administración municipal, y a generar una mayor apertura de los responsables al frente, pues aún existe resistencia de las autoridades locales por transparentar y rendir cuentas, al considerar a esta práctica como una intromisión en asuntos internos. Para avanzar en este sentido es necesario crear alianzas de cooperación y apoyo con el gobierno del estado y la Federación en términos de capacitación al personal de los diferentes municipios; todo ello significa colocar en la agenda de los municipios las implicaciones de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Esto involucra la transformación del derecho a la información en una política de transparencia que reconozca la diversidad en los objetivos, procedimientos y estructuras organizacionales de las instituciones obligadas (Arellano, 2007; Merino, 2007).

No obstante, se sostiene que el presente estudio constituye un aporte significativo para las instancias gubernamentales de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, particularmente en este caso para el IMAP —antes Itaimich—, en aras de proveer un insumo que brinde claridad para mejorar sus procesos y toma de decisiones.

Además, esta investigación implica una contribución al acervo municipal en esta materia, tanto para las personas al frente de los gobiernos locales como para los estudiosos municipalistas y la sociedad en general, y con ello se busca visibilizar la importancia que reviste el municipio —que históricamente en muchos casos ha sido relegado en los procesos federalistas— y sus gobiernos, ya que son éstos los más cercanos a la ciudadanía y, por tanto, tienen la capacidad de reconocer y captar los problemas e inquietudes de la población. De esta manera, se pretende que éstos transiten hacia mejores escenarios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información a partir de la superación de posibles prácticas de corrupción, el uso inadecuado de los recursos públicos, una gestión local monótona, el dispendio de recursos públicos, la desatención y descuido en el seguimiento a las actividades inherentes al cargo de los servidores públicos locales, entre otros. Así, se tiene como propósito que ello coadyuve a implementar medidas más certeras de política pública municipal para mejorar los niveles de bienestar de su población.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, J., 2007, “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, *Cuaderno de transparencia*, núm. 10.
- AGUILERA, R., 2016, “Gestión de la transparencia en un gobierno local: el caso de Puebla”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 2.
- AMADOR, J., 2008, “Rendición de cuentas de los gobiernos locales”, *Documento de trabajo*, núm. 59.
- AREGIONAL, 2021, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios (ITDIF-M)*, México, Aregional, disponible en: <http://www.aregional.com/?target=itif>.
- ARELLANO, A. *et al.*, 2019, “Rendir cuentas en municipios de Oaxaca. Una propuesta que permita documentar la experiencia en los municipios regidos por sistemas normativos internos”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.
- ARELLANO, D., 2007, “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en ACKERMAN, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARELLANO, D. *et al.*, 2011, “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en CABRERO, E. y ARELLANO, D. (coords.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE.
- BAUTISTA, J., 2013, “La rendición de cuentas en los gobiernos municipales: diagnóstico y propuestas”, *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, núm. 5.
- BAUTISTA, J., 2019, “Indicadores de evaluación de la transparencia municipal”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.
- BONNEFOY, J. y ARMIJO, M., 2005, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Chile, ILPES-CEPAL.
- CABALLERO, A., 2014, *Metodología integral innovadora para planes y tesis. La metodología del cómo formularlos*, México, Cengage Learning.



MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

- CANTERO, C. y HERNÁNDEZ, A., 2019, “Los municipios frente a los retos de los sistemas de transparencia, anticorrupción y archivos”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.
- CEJUDO, G., 2019, *Métrica de gobierno abierto*, México, INAI-CIDE, disponible en: [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=5765](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765).
- 80 CEJUDO, G. y RÍOS, A., 2009, *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*, México, CIDE.
- CISNEROS, A., 2011, “La contraloría social y el acceso a la información pública en el ámbito municipal”, en MARTÍ, L. (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, Veracruz, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- ○  
●
- CIUDADANOS POR MUNICIPIOS TRANSPARENTES (CIMTRA), 2021, *Resultados de Evaluación de Capitales 2021*, Cimtra, disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/mapa-ranking-capitales-2021/>.
- CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, 2016, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, disponible en: [http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-TRANSPARENCIA-ACCESO-INOFORMACION\\_15-06-16.pdf](http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-TRANSPARENCIA-ACCESO-INOFORMACION_15-06-16.pdf).
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2015, *Medición de la pobreza, Michoacán, 2010-2015*, Coneval, disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx).
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2020, *Índice de rezago social*, Coneval, disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx).
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), 2020, *Índice de marginación por municipio*, Conapo, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion).
- CRESPO, J. A., 2001, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: [http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion\\_cuentas.pdf](http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion_cuentas.pdf).
- DUNN, D., 2011, “Combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.

- FEARON, J., 1999, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en PRZEWORSKI, A. *et al.* (comps.), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- FOX, J., 2002, "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural", *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1.
- FOX, J., 2007, "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, vol. 4, núm. 17.
- GARCÍA, C., 2019, *Experiencias y desafíos ciudadanos para instituir la transparencia y la rendición de cuentas en gobiernos locales del sur de México*, Accountability Research Center-Universidad Campesina del Sur.
- GONZÁLEZ, M., 2018, *El derecho de acceso a la información: un tema de educación* (tesis de Maestría en Derecho), UAEM, Facultad de Derecho.
- GUERRERO, E., 2008, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones.
- HERRERA, H. y ARIAS, D., 2014, "Índice de Transparencia Municipal Básico. Propuesta metodológica para los gobiernos municipales de Michoacán, México", GIGAPP, disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/1534>.
- HERRERA, H. y COLÍN, R., 2016, "Cumplimiento gubernamental y estilos de gobernar. Análisis de los gobiernos de los municipios semiurbanos de Michoacán, México", *Política y Sociedad*, vol. 53, núm. 1.
- HERRERA, H. *et al.*, 2017, "Transparencia municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México", *Revista Enfoques*, vol. 15, núm. 26.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD (IMCO), 2018, *Índice de Información Presupuestal Municipal. Novena edición*, IMCO, 20 de marzo, disponible en: <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-municipal/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2016, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, INEGI, disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sistema-de-cuentas-nacionales-de-mexico-producto-interno-bruto-pib/resource/b2085383-75b4-4ad8-af15-562143530dbb>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2020, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*, INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>.
- INSTITUTO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN (ITAIMICH), 2016, *Resultados de la Evaluación de*

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

*la Información de Oficio en las páginas web 2015*, Itaimich, disponible en: <http://imaip.org.mx/revistas/>.

JOHNSON, R. y KUBY, P., 2012, *Estadística elemental*, México, Cengage Learning.

KERNAGHAN, K. y LANGFORD, J., 1990, *The Responsible Public Servant*, Reino Unido, Institute for Research on Public Policy.

82 LAGUNES, O. y PINEDA, N., 2013, “El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del gobierno de Sonora, 2004-2010”, *Región y Sociedad*, vol. 25, núm. 56.

●  
○  
● LAZOS, F., 2014, “Transparencia municipal: diversa y cambiante. Ideas para avanzar”, en FOX, J. *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, Fundar.

LÓPEZ, O., 2019, “Aplicación efectiva del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos como mecanismo para la rendición de cuentas”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC.

LÓPEZ-AYLLÓN, S., 2003, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en CARPIZO, J. y CARBONELL, M. (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM-Porrúa.

MARIÑEZ, F., 2019, “Ante la corrupción: transparencia, rendición de cuentas e instituciones participativas democráticas”, *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 33.

MARTÍ, L., 2007, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa.

MARTÍNEZ, M., 2014, “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución”, *El Cotidiano*, núm. 187.

MARTÍNEZ, M. y HERAS, L., 2012, “La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58.

MERCADO, E., 1991, *Técnicas para la toma de decisiones*, México, Limusa.

MERINO, M., 2005, *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, México, CIDE.

MERINO, M., 2007, “La transparencia como política pública”, en ACKERMAN, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara-Centro Internacional de Estudios sobre la



- Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MERINO, M., 2018, *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*, México, INAI.
- MEZA, O., 2019, “Retos asociados al rediseño institucional de los municipios para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción (TRACC)”, en MERINO, M. y HERNÁNDEZ, J. (coords.), *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal en México*, México, CIDE-Conacyt-PIRC. 83
- MOYA, O., 2016, “La calidad de la democracia en Sinaloa: una visión desde la rendición de cuentas municipales”, en LUQUE, J. M. (coord.), *Ensayos sobre calidad democrática: participación, órganos electorales e instituciones municipales y culturales en Sinaloa*, Sinaloa, Jorale Editores-Universidad Autónoma de Sinaloa. ● ● ●
- PESCHARD, J., 2019, *Los sistemas nacionales de transparencia y anticorrupción: pilares de la integridad pública*, México, INAI.
- PESCHARD, J. et al., 2018, “Transparencia en los ayuntamientos: discrecionalidad en su integración y remuneraciones”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 6.
- PIERDANT, I. y RODRÍGUEZ, J., 2012, *Estadística descriptiva y números índice*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2015, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, PNUD, disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>.
- RÍOS, J., 2005, *Derecho a la información en México*, México, Porrúa.
- SCHEDLER, A., 2011, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.
- SCHUSCHNY, A. y SOTO, H., 2009, *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*, Chile, CEPAL-GTZ.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2016, “Reforma en materia de transparencia”, 9 de septiembre, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-transparencia-64474>.
- SOSA, J., 2011, “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.
- UGALDE, L., 2011, “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, en SOSA, J. (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI.

MANUEL VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

UGALDE, L., 2015, “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 21.

UHR, J., 1993, “Redesigning Accountability: From Muddles to Maps”, *Australian Quarterly*, núm. 65.

84 VERA, M., 2015, “El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 13.

VERGARA, R., 2005, *La transparencia como problema*, México, IFAI.

VILLANUEVA, D., 2016, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *El Cotidiano*, núm. 198.

●  
○  
● VILLANUEVA, E., 2004, *Temas selectos de derecho de la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VILLANUEVA, E., 2011, “Los procesos judiciales y sus aportes en materia de modelos de transparencia y protección de datos personales”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Transparencia y protección de datos en la procuración e impartición de justicia”, México, Palacio de la Escuela de Medicina.



PREOCUPACIONES ÉTICAS EN EL USO  
DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, TRANSPARENCIA  
Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL CASO  
DE LOS *CHATBOTS* EN EL GOBIERNO DE MÉXICO,  
EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19

*ETHICAL CONCERNS IN THE USE OF ARTIFICIAL  
INTELLIGENCE, TRANSPARENCY, AND THE RIGHT OF ACCESS  
TO INFORMATION. THE CASE OF CHATBOTS IN THE MEXICAN  
GOVERNMENT, IN THE CONTEXT OF COVID-19*



*Eugenio ARGUELLES TOACHE\**

*Marcela AMARO ROSALES\*\**

RESUMEN. El uso de la inteligencia artificial en los gobiernos ha aumentado en la última década en diversos países, adquiriendo mayor importancia en el contexto de la pandemia por COVID-19. Los *chatbots* son una de las principales herramientas que funcionan a partir de la inteligencia artificial y que han sido utilizados por los gobiernos para brindar información y servicios a los ciudadanos, así como para el seguimiento, monitoreo y control de la COVID-19. El uso de estas herramientas ha generado debates éticos sobre el uso de datos personales, la privacidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información. El objetivo de este trabajo es identificar y analizar las principales preocupaciones éticas que emergen en torno a los *chatbots* implementados en el gobierno de México en el contexto de la COVID-19; para ello se analizan los casos de Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno. La metodología consiste en un sondeo abierto de percepción ciudadana. Los resultados muestran que las principales preocupaciones éticas son la transparencia, la rendición de cuentas y la privacidad, las cuales han

---

\* Doctor en Economía y Gestión de la Innovación. Becario posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Correo electrónico: [eugenio.toache@gmail.com](mailto:eugenio.toache@gmail.com).

\*\* Doctora en Economía y Gestión de la Innovación. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Correo electrónico: [marcela.amaro@sociales.unam.mx](mailto:marcela.amaro@sociales.unam.mx).

Fecha de recepción: 13 de mayo de 2022.

Fecha de dictamen: 1o. de julio de 2022.

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

generado una falta de confianza por parte de la ciudadanía hacia los *chatbots*, que se ha traducido en un bajo nivel de uso. Para subsanar esto, es necesario eliminar los vacíos regulatorios en torno a la transparencia y la protección de datos implicados en estas nuevas tecnologías.

86 PALABRAS CLAVE. Gobierno electrónico, inteligencia artificial, *chatbot*, preocupaciones éticas, COVID-19.

●  
○  
●

*ABSTRACT. The use of artificial intelligence in governments has increased in the last decade in several countries, acquiring greater importance in the context of the COVID-19 pandemic. Chatbots are one of the main tools that work based on artificial intelligence and have been used by governments to provide information and services to citizens, as well as for the follow-up, monitoring, and control of COVID-19. The use of these tools has generated ethical debates on the use of personal data, privacy, transparency, accountability, and the right of access to information. The objective of this work is to identify and analyze the main ethical concerns that emerge around the chatbots implemented in the mexican government in the context of COVID-19; the cases of Susana Distancia and Dr. Armando Vaccuno are analyzed. The methodology consists of an open survey of citizen perception. The results show that the main ethical concerns are transparency, accountability, and privacy, which have generated a lack of trust on the part of citizens towards chatbots, that have resulted in a low level of use. To remedy this, it is necessary to eliminate the regulatory gaps around transparency and data protection involved in these modern technologies.*

*KEYWORDS. E-government, artificial intelligence, chatbot, ethical concerns, COVID-19.*

## I. INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) refiere a los sistemas o máquinas que imitan la inteligencia humana para realizar diversas tareas. Gracias al aprendizaje automático, estos sistemas pueden mejorar iterativamente a partir de la información que recopilan. La IA se trata del conjunto de algoritmos, tecnologías y técnicas implicadas para que los *softwares* o las máquinas puedan realizar

funciones cognitivas enfocadas en la toma de decisiones, la resolución de problemas, la búsqueda, la comprensión de imágenes, el procesamiento de datos y la interpretación de la información (Gutiérrez *et al.*, 2018).

En el contexto general, el uso de la IA en los gobiernos de muchos países se ha expandido en la última década. Gobiernos de países como Estados Unidos, China y Corea del Sur, así como la mayoría de los países de la Unión Europea, comenzaron a utilizar la IA para optimizar sus procesos organizacionales para una mejor prestación de servicios, para impulsar la interacción con los ciudadanos y para la toma de mejores decisiones (Valle-Cruz *et al.*, 2020). De hecho, autores como Ronzhyn y Wimmer (2018), Charalabidis *et al.* (2019) y Misuraca *et al.* (2020) consideran que la implementación y el uso de la IA en el gobierno es una nueva etapa de desarrollo del gobierno electrónico, conocida como gobierno electrónico 3.0.

En el contexto particular de la pandemia de COVID-19 y el estado derivado conocido como la “nueva normalidad”,<sup>1</sup> el uso de la IA por parte de los gobiernos ha adquirido mayor relevancia (Bonales *et al.*, 2020; Cascón-Katchadourian, 2020; Cotino-Hueso, 2020; Rivera-Eisenmann, 2021). Esto se debe a que las administraciones públicas de todo el mundo se han visto en la necesidad de acelerar aún más sus estrategias de IA para la vigilancia y el monitoreo del comportamiento de la pandemia y de la población en general, para el seguimiento de los ciudadanos infectados con la enfermedad, para generar mapas informativos y modelos predictivos, así como para la prestación de servicios públicos y el intercambio de información a través de medios digitales (Sandoval-Almazán *et al.*, 2020). El uso de la IA ha permitido procesar y analizar la gran cantidad de información que ha producido la pandemia y que ha contribuido a la generación de estrategias que permiten mitigar algunos de sus impactos.

Es así como los *chatbots* se han convertido en una de las principales herramientas que utiliza la IA y que están siendo utilizados con mayor frecuencia en el ámbito público. De acuerdo con la Encuesta de Gobierno Electrónico de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2020, el número de gobiernos que utilizan *chatbots* en sus portales nacionales se duplicaron de 28 en 2018 a 59 en 2020. Con la llegada y permanencia de la pandemia de COVID-19, esta tendencia continúa al alza; por ejemplo, en marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó un *chatbot* por WhatsApp para compartir consejos e información respecto a la COVID-19.

<sup>1</sup> “El término nueva normalidad es una expresión del ámbito económico, de las finanzas y el comportamiento social acuñada para describir las nuevas condiciones financieras tras la crisis del 2008, las secuelas de la Gran Recesión y especialmente la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2” (Sandoval-Almazán *et al.*, 2020: 7).



EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

A partir de ese momento, la mayoría de los gobiernos nacionales y locales comenzaron a implementar sus propios *chatbots* a propósito de la pandemia, los cuales funcionan por WhatsApp, Facebook y otras redes sociales y plataformas. De esta manera, en la actualidad los *chatbots* son la principal herramienta para compartir información sobre la COVID-19, para el monitoreo y control de los contagios, para el seguimiento de los enfermos y sus síntomas, así como para los trámites y dudas de los respectivos procesos de vacunación.

88

En el caso de México, los *chatbots* que funcionan a partir de IA también han comenzado a ser utilizados en los últimos años, con el propósito de contribuir a la gestión de la pandemia de COVID-19. Algunos ejemplos son los siguientes: MARCia del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno de la Secretaría de Salud, Sam Petrino del gobierno municipal de San Pedro Garza García en el estado de Nuevo León, Victoria y Adelita sin Delito del gobierno de la Ciudad de México. Los *chatbots* como MARCia y Adelita sin Delito fueron creados para mejorar y facilitar la atención ciudadana, el intercambio de información, la atención de reportes y la prestación de servicios públicos. Por su parte, los *chatbots* como Sam Petrino y Victoria fueron implementados inicialmente para cumplir los objetivos antes mencionados, incorporando posteriormente funciones para atender temas relacionados con la COVID-19. Por último, los *chatbots* como Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno fueron creados exclusivamente con motivo de la pandemia de COVID-19.

El uso de los *chatbots* en el gobierno, al igual que todas las herramientas que funcionan a partir de IA, han generado ciertos debates en los ámbitos público y académico en cuanto a las preocupaciones éticas que emergen al implementar dichas herramientas. Esto se debe a que, si bien el uso de ciertas tecnologías —como es el caso de la IA— puede representar una oportunidad para mejorar la gestión de algunos servicios, también puede aumentar la desigualdad en el acceso y el control de la información, acrecentar la vulnerabilidad y privacidad de los datos personales, generar mal uso de los datos, hacer difusa la responsabilidad del gobierno y dificultar la alineación de valores en los servicios públicos (Ronzhyn y Wimmer, 2019).

Por ejemplo, los *chatbots* permiten la toma de decisiones de forma automatizada, lo que se traduce en una falta de transparencia y en una disociación de la responsabilidad, pues no está claro cómo se toman las decisiones ni quién se hace responsable en caso de tomar una mala decisión por parte de los algoritmos utilizados. Estas preocupaciones éticas pueden tener repercusiones negativas para los usuarios y la ciudadanía en general, además de que resultan ser fundamentales al momento de que los usuarios acepten o adopten las diferentes herramientas que utilizan la IA (Misuraca *et al.*, 2020).

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la OMS mencionó que las herramientas de gobierno electrónico, como los *chatbots*, son fundamentales para hacerle frente a este problema. Adicionalmente, este organismo internacional menciona que la pandemia sorprendió de manera legal a muchos gobiernos alrededor del mundo, pues no se tienen los marcos regulatorios adecuados para gestionar muchas tecnologías que utiliza el gobierno electrónico, como la IA. En este sentido, dicho organismo enfatizó que la urgencia por utilizar estas tecnologías y la ausencia de marcos regulatorios no deben ser un pretexto para vulnerar la privacidad, la protección y la transparencia en torno al uso de datos personales (OMS, 2020). Tal y como menciona Parselis: “El interés por estudiar y gestionar la trazabilidad de contagios en una pandemia no puede generar tecnologías que lesionen derechos individuales a la privacidad que el Estado debe garantizar, además de auditar el proceso de diseño y gestión de dicha tecnología” (2020: 326).

89

Para ello, la OMS emitió una serie de recomendaciones que deben seguir todas las herramientas de gobierno electrónico que sean utilizadas con motivo de la pandemia de COVID-19 para garantizar el derecho a la información y la privacidad, y son las siguientes: deben ser de carácter voluntario; tienen que ser transparentes en cuanto a la recopilación, almacenamiento y uso de los datos; deben de priorizar la privacidad de los usuarios (especialmente de aquellos que resulten positivos para COVID-19); los datos deben almacenarse de forma descentralizada; es necesario contar con protocolos estrictos de ciberseguridad, y los datos se deben conservar por un tiempo limitado (OMS, 2020).

En este sentido y dada la coyuntura actual, es de gran relevancia identificar y analizar cuáles son las principales preocupaciones en torno a los valores éticos que emergen al implementar *chatbots* con IA en el gobierno con motivo de la pandemia de COVID-19. Esto se hace con el fin de proponer marcos regulatorios innovadores que garanticen que esas herramientas sean implementadas bajo un marco ético para beneficio de los usuarios y los ciudadanos, favoreciendo así su aceptación y adopción. Por lo tanto, la pregunta que conduce esta investigación es la siguiente: ¿cuáles son las principales preocupaciones éticas y legales, fundamentalmente con respecto a la transparencia y al derecho a la información, implicadas en la implementación de *chatbots* basados en IA en México en el contexto de la pandemia de COVID-19?

Para responder esta pregunta se analiza el caso particular de dos *chatbots* implementados por el gobierno federal de México a propósito de la COVID-19: Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno. El objetivo de esta investigación es identificar y analizar las principales preocupaciones éticas que emergen al implementar y utilizar estos *chatbots*, las cuales son: 1) rendición de cuentas; 2) transparencia; 3) privacidad; 4) confianza, y 5) inclusión.

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

En este artículo se plantea como hipótesis que el gobierno mexicano cuenta con un marco legal débil e inadecuado ante los retos éticos que implica la implementación de la IA dentro de la esfera pública. Esa carencia genera afectaciones a la transparencia, la rendición de cuentas y la privacidad de los usuarios, vulnerando el derecho a la información y generando una percepción de desconfianza y exclusión, lo cual se traduce en un bajo nivel de apropiación por la sociedad.

90

La metodología de la investigación consiste en un análisis exploratorio, en el que se efectuó un sondeo abierto de percepción ciudadana para identificar la opinión de los usuarios en torno a las cinco preocupaciones éticas mencionadas. El cuestionario que conforma el sondeo fue diseñado a partir de la aplicación Google Forms, lo que permitió difundir el cuestionario a través de redes sociales, como Facebook y WhatsApp, así como por correo electrónico.

La estructura del trabajo es la siguiente: en el segundo apartado se mencionan los principales conceptos y las preocupaciones éticas relacionadas con la IA y los *chatbots* en el gobierno; en el tercer apartado se describe la metodología empleada para el diseño y la aplicación del sondeo de percepción ciudadana; en el cuarto apartado se desarrollan los casos estudiados y se analizan los resultados obtenidos mediante el sondeo, y en el último apartado se plasman las principales conclusiones de este trabajo, las limitaciones y las futuras líneas de investigación.

## II. GOBIERNO ELECTRÓNICO, INTELIGENCIA ARTIFICIAL, *CHATBOTS* Y PREOCUPACIONES ÉTICAS CON RESPECTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El gobierno electrónico se refiere al uso, desarrollo e implementación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el sector público, con el fin de mejorar y hacer más eficientes los procesos organizacionales (Luna-Reyes *et al.*, 2015), proveer nuevos y mejores servicios públicos (Massal y Sandoval, 2010), promover la transparencia y la rendición de cuentas (Seo *et al.*, 2018) y generar mecanismos más eficientes de participación democrática (Misuraca *et al.*, 2020).

El uso de las TIC en las tareas cotidianas del gobierno comenzó a principios de la década de los sesenta al introducir computadoras para la automatización de algunas tareas repetitivas (Luna-Reyes *et al.*, 2015). Sin embargo, es hasta la década de los noventa cuando el fenómeno del gobierno electrónico

se reconoce propiamente como tal,<sup>2</sup> al introducir la Internet en las organizaciones públicas para hacer más eficientes los procesos organizacionales y la prestación de servicios, principalmente sustituyendo muchas de las transacciones que eran realizadas en papel por transacciones electrónicas y digitales (Charalabidis *et al.*, 2019).

En las últimas décadas, el fenómeno del gobierno electrónico se ha expandido y se ha vuelto más complejo. Esto se debe principalmente a que los gobiernos de todo el mundo han utilizado las TIC con mayor intensidad en sus tareas cotidianas, y para ello han introducido tecnologías cada vez más complejas, como las nuevas generaciones de Internet, las redes sociales, el cómputo en la nube, el *Big Data* y, más recientemente, la IA. De acuerdo con autores como Nam (2013), Valle-Cruz y Sandoval-Almazán (2014), Ronzhyn y Wimmer (2018), Charalabidis *et al.* (2019) y Misuraca *et al.* (2020), la introducción e implementación de estas tecnologías en el gobierno se conoce como gobierno electrónico 3.0.

Países como Estados Unidos, Corea y China, así como la mayoría de los países de Europa, tienen estrategias nacionales de gobierno electrónico centradas en la IA para la optimización de sus procesos organizacionales, la prestación de servicios y la toma de decisiones (Valle-Cruz *et al.*, 2020). Por otro lado, algunos gobiernos han implementado proyectos aislados que tienen como eje el uso de la IA y que se han convertido en casos exitosos a nivel nacional (Sandoval-Almazán *et al.*, 2020).

La IA se refiere a las funciones cognitivas típicamente asociadas con la inteligencia humana, pero que son realizadas por parte de las máquinas, las computadoras y los *softwares*, con el objetivo de resolver problemas a partir de algoritmos y técnicas de aprendizaje automático que recopilan información para adquirir conocimientos, permitiendo la toma de decisiones autónomas (Ronzhyn y Wimmer, 2018). La IA tiene un gran potencial para transformar las funciones del gobierno, ya que puede hacer los procesos más eficientes y precisos, mejorar la interacción con los ciudadanos al recopilar y procesar mayor cantidad de información, brindar servicios de mayor calidad y de carácter personalizado, realizar una mejor toma de decisiones y permitir el diseño y la evaluación de políticas públicas (Valle-Cruz *et al.*, 2020).

Con la llegada de la llamada “nueva normalidad”, los gobiernos nacionales y locales de todo el mundo se han visto en la necesidad de acelerar aún más sus estrategias de gobierno electrónico. La IA es una de las tecnologías que ha mostrado un creciente incremento de su uso debido a dicha situación, y se

<sup>2</sup> El concepto de gobierno electrónico fue utilizado por primera vez en 1993 como parte de los informes “National Performance Review” y “The National Information Infrastructure” (Massal y Sandoval, 2010).





EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

ha utilizado principalmente para la prestación de servicios a distancia, para la vigilancia y el monitoreo del comportamiento de la pandemia y de la población en general, así como para generar mapas informativos y modelos predictivos de los contagios (Sandoval-Almazán *et al.*, 2020). Estas estrategias han permitido de cierta manera mitigar los impactos de la pandemia.

92 El uso generalizado e intensivo de las TIC en los gobiernos ha generado impactos positivos en los últimos años y en la coyuntura inmediata. Sin embargo, esto también implica grandes retos en torno al derecho de acceso a la información, pues se han generado mayores brechas como resultado de la diversidad de acceso y uso de las TIC por parte de los distintos estratos poblacionales. Adicionalmente, la falta de legislaciones o marcos normativos que brinden confianza a las y los usuarios sobre el uso de la información recopilada ha provocado que gran parte del debate público y académico referente al tema se centre en abordar los problemas éticos que surgen cuando el gobierno implementa estas tecnologías.

En términos generales, la ética en el gobierno se refiere al sistema de valores y normas que está implicado en todos los procesos de gobierno, desde la selección de los problemas públicos, los métodos para definirlos y su racionalidad hasta el desempeño de las instituciones públicas y sus funcionarios (Bautista, 2007; Uvalle, 2014). Es fundamental que el espacio público a cargo de los gobiernos sea regulado por valores normativos que definan ventajas, restricciones y sanciones, así como un sistema de incentivos que motive a los individuos a obrar con sentido constructivo en la vida democrática (Uvalle, 2014). La legalidad, la imparcialidad, la justicia, la igualdad, la libertad, el pluralismo, la responsabilidad, la inclusión, la participación y la transparencia son algunos de los valores de un gobierno democrático que tienen como horizonte la preservación del interés público, generar conductas en favor de la vida colectiva y el sentido de pertenencia a la vida comunitaria, así como asegurar el bienestar general de los ciudadanos y los grupos de interés (Uvalle, 2014; Ronzhyn y Wimmer, 2019). Por lo tanto, la ética de gobierno es el elemento fundamental para garantizar la confianza y la legitimidad del gobierno ante la sociedad, lo cual es vital en cualquier sistema democrático, en donde los ciudadanos esperan que la acción pública sirva a la pluralidad de intereses con equidad y que se administren los recursos de forma correcta (Bautista, 2007).

En términos particulares y en el contexto actual en el cual el uso de las TIC por parte del gobierno se ha intensificado, la ética en el gobierno adquiere mayor relevancia. Esto se debe a que dichas tecnologías permiten generar, recolectar, almacenar, procesar y distribuir importantes cantidades de información, gran parte de la cual está conformada por datos personales de los usuarios que utilizan los servicios públicos; estos datos son considerados sen-



sibles, pues contienen información sobre la identidad, las características y las acciones de los ciudadanos (Luna-Reyes *et al.*, 2015). Adicionalmente, el uso de estas tecnologías acentúa la relación desigual entre el gobierno y los ciudadanos, ya que el gobierno tiene el control de la información, mientras que los ciudadanos pueden ser dependientes y vulnerables (Ronzhyn y Wimmer, 2019). Finalmente, las TIC tienen un potencial transformador en la vida y los valores públicos; por lo tanto, pueden ser usadas para modificar las conductas de los ciudadanos (Ronzhyn y Wimmer, 2019). En este sentido, resulta fundamental que la implementación de estas tecnologías por parte de los gobiernos sea enmarcada dentro de un marco ético que cuente con un sistema de valores y normas enfocadas en salvaguardar el bienestar de los individuos y la sociedad en general.

93

Ronzhyn y Wimmer (2019) realizan una exhaustiva revisión de la literatura e identifican diez valores en torno a los que se han manifestado preocupaciones éticas cuando se habla de gobierno electrónico: 1) inclusión; 2) privacidad; 3) uso de datos; 4) calidad y precisión de la información; 5) transparencia; 6) rendición de cuentas; 7) propiedad de la información; 8) confianza; 9) alineación de valores, y 10) costos.

Las preocupaciones éticas sobre estas categorías son consideradas una de las principales barreras para la transformación digital en el ámbito gubernamental en la actualidad. Esto se debe a que la falta de consideración o el incumplimiento de estos valores éticos genera afectaciones en los derechos de los usuarios y los ciudadanos. Dichas afectaciones provocan que la aceptación y adopción de las nuevas tecnologías por parte de los usuarios y los ciudadanos se pueda ver comprometida. Por ejemplo, aquellas nuevas tecnologías que no son consideradas transparentes y que no garantizan la privacidad de la información de los usuarios no generarán confianza y, por lo tanto, no serán aceptadas por la ciudadanía en general ni utilizadas por los usuarios potenciales.

En otras palabras, para que estas tecnologías sean aceptadas y utilizadas, y generen impactos positivos dentro de la sociedad, además de contar con características técnicas superiores, es necesario que se respeten el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, y que existan condiciones necesarias para la protección de datos y privacidad de la información, restricciones claras sobre el uso, distribución y almacenamiento de los datos, así como mecanismos de ciberseguridad para evitar el robo de datos.

En el contexto particular del uso de la IA en el gobierno, el debate sobre las preocupaciones éticas se ha vuelto aún más recurrente y complejo (Valle-Cruz *et al.*, 2020; Misuraca *et al.*, 2020). Esto se debe a que el uso de estas tecnologías aumenta exponencialmente la recopilación, la generación, el almacenamiento, el procesamiento, el uso y la difusión de la información y, por

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

consiguiente, de los datos personales de los ciudadanos, generando así una mayor vulnerabilidad (Ronzhyn y Wimmer, 2018). De acuerdo con Ronzhyn y Wimmer (2019), las principales preocupaciones éticas asociadas al uso de la IA en el gobierno son:

- 94
- 1) *Responsabilidad*. La IA permite la toma de decisiones de forma automatizada; por lo tanto, puede no ser del todo claro quién es el responsable de estas decisiones, sobre todo cuando se toma una mala decisión por parte de los algoritmos utilizados, la cual puede tener repercusiones de gran escala en la sociedad.
  - 2) *Privacidad*. La IA puede vulnerar la privacidad de los usuarios, ya que puede ser utilizada para la vigilancia, la creación de perfiles y la recopilación de datos personales.
  - 3) *Inclusión*. La IA podría aumentar la desigualdad en dos sentidos: a) entre aquellos ciudadanos que tienen acceso a la tecnología y entre aquellos que no lo tienen, y b) entre quienes controlan la IA —por ejemplo, el gobierno— y entre aquellos que no tienen el control de ésta —por ejemplo, los ciudadanos—.
  - 4) *Transparencia*. La IA resulta ser una “caja negra” para la mayoría de los ciudadanos; por tal motivo, el proceso de toma de decisiones por parte de estos sistemas será desconocido para la mayoría de las personas.
  - 5) *Confianza*. La IA puede tomar decisiones autónomas que generen cierta desconfianza en los ciudadanos, pues se desconocen tanto la utilización de los datos (los cuales pueden ser incorrectos e incompletos) como la forma en la que se procesan esos datos.

En el contexto actual de la pandemia de COVID-19, en donde las herramientas de IA han adquirido mayor difusión e importancia, resulta fundamental analizar las preocupaciones en torno a estos valores éticos en busca de un mayor entendimiento de su dinámica e impactos. Esto se hace con la finalidad de generar propuestas que eventualmente se traduzcan en lineamientos y marcos regulatorios innovadores que garanticen que las nuevas tecnologías serán implementadas bajo un marco ético que minimice los riesgos para los usuarios, y con ello favorecer una mayor aceptación por parte de los ciudadanos y un mayor uso por parte de los usuarios (Oszlak, 2020).

Este trabajo pretende contribuir con dicho propósito y se enfoca al análisis de los *chatbots*, que son una de las herramientas que utilizan IA y que figuran como una de las principales estrategias del gobierno electrónico que se están implementando en todo el mundo.

Los *chatbots* son interfaces que simulan una conversación humana a partir de la IA y el aprendizaje computacional, lo cual permite asociar el lenguaje introducido y la toma de decisiones para brindar algún tipo de información o un servicio de forma autónoma (Cabello *et al.*, 2018; Rivera-Eisenmann, 2021). Los *chatbots* no sólo sirven para responder preguntas sencillas, sino que también son asistentes digitales que aprenden a través de la interacción para ofrecer una comunicación cada vez más inteligente y personalizada. Adicionalmente, los *chatbots* funcionan las 24 horas del día, los siete días de la semana, con lo que se puede obtener una respuesta prácticamente inmediata, reduciendo drásticamente el tiempo de respuesta de los servicios tradicionales (Herrera-Monje, 2021).

95

En el caso de su aplicación en el gobierno, los *chatbots* pueden permitir brindar información básica con fines de transparencia, rendición de cuentas y prestación de servicios; no obstante, sobre todo y a partir del aprovechamiento del *Big Data* y el cómputo en la nube, los *chatbots* pueden usarse para el aprovechamiento de grandes conglomerados de datos para comprenderlos, procesarlos y analizarlos, lo que puede apuntar al mejoramiento en la prestación de servicios y el fomento a la participación directa de la ciudadanía, todo esto de forma automatizada y con un aprendizaje constante (Rivera-Eisenmann, 2021).

Al igual que otras herramientas que utilizan la IA, el uso de *chatbots* se ha incrementado durante la pandemia de COVID-19, pues los gobiernos han visto en esta herramienta un aliado para la prestación de información y servicios a distancia, para compartir información sobre el virus y la enfermedad derivada, para monitorear y controlar los contagios, para el seguimiento de los enfermos y sus síntomas, así como para los trámites y dudas sobre la disponibilidad hospitalaria y los procesos de vacunación (Cascón-Katchadourian, 2020; Cotino-Hueso, 2020; Herrera-Monje, 2021; Peña-Torres *et al.*, 2022).

En este trabajo se aborda el caso de dos *chatbots*: Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno, que han sido implementados en el gobierno de México por motivos de la COVID-19. Se analizan las preocupaciones éticas referentes a los siguientes valores de gobierno: 1) rendición de cuentas; 2) transparencia; 3) privacidad; 4) confianza, y 5) inclusión. También se generan una serie de recomendaciones y lineamientos para la implementación ética de este tipo de herramientas. En el siguiente apartado se describe la metodología empleada para este fin.

### III. METODOLOGÍA

Para cumplir con el objetivo de este trabajo, la metodología se dividió en dos partes. En la primera parte se presentó un análisis exploratorio para conocer

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

las principales características de los *chatbots* Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno, así como los debates éticos que han generado sobre los datos personales, la privacidad, la transparencia, la confianza, la inclusión y la responsabilidad. Este ejercicio exploratorio se basó en el análisis documental hemerográfico, en el cual la información que se recopiló, seleccionó y procesó proviene de diferentes fuentes externas, como artículos académicos, artículos periodísticos, documentos de instituciones mundiales y documentos de organismos nacionales.

96

En la segunda parte se aplicó un sondeo abierto a la población para identificar la percepción de la ciudadanía sobre los *chatbots* Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno en México. Se buscó identificar la opinión de los usuarios sobre cinco valores éticos que generan preocupaciones y están relacionados con el uso de la IA en el gobierno y el derecho de acceso a la información, los cuales son: 1) la responsabilidad; 2) la privacidad; 3) la inclusión; 4) la transparencia, y 5) la confianza.

La elección metodológica del sondeo como herramienta responde a los siguientes criterios: permite recolectar información sobre la opinión pública de los ciudadanos de forma ágil; es adecuado para hacer análisis empírico exploratorio y conocer el panorama general de un tema en particular; es rápido y conciso, y puede ser aplicado a través de medios como la Internet y las redes sociales. El cuestionario que conforma el sondeo que se usó fue diseñado a partir de la aplicación Google Forms. Esto permitió difundir el cuestionario a través de redes sociales, como Facebook y WhatsApp, así como por correo electrónico, aplicándolo durante abril de 2022. La población objetivo del sondeo fueron personas mayores de quince años que habitan en el territorio mexicano.

El cuestionario consta de tres secciones. En la primera sección se preguntan datos generales de los participantes, como edad, género, último grado de estudio y sector en el que laboran; también se pregunta si han utilizado algunos de los *chatbots* Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno. Si los participantes han utilizado alguno de estos *chatbots*, el sondeo continúa en la segunda sección; si no los han utilizado, el sondeo continúa en la tercera sección.

En la segunda sección se pregunta a los participantes la principal razón por la que han utilizado los *chatbots* mencionados. Posteriormente, se les hacen cuatro preguntas de cada una de las preocupaciones éticas que son objeto de este trabajo. Por otro lado, en la tercera sección se pregunta a los participantes la principal razón por la que no han utilizado los *chatbots*. Después, se hacen las mismas preguntas que a aquellos que sí utilizaron la aplicación. Cabe mencionar que todas las preguntas realizadas en el sondeo son de opción múltiple.

Es necesario puntualizar que el sondeo no permite generalizar ni presentar resultados concluyentes sobre el comportamiento poblacional y se pueden presentar sesgos, dado que su diseminación se ubica sobre todo en población urbana con cierto nivel de escolaridad, acceso a Internet y medios digitales. Además, al usarse como estrategia “la bola de nieve”, se conecta fundamentalmente con un círculo de personas con características similares o cercanas. No obstante, a pesar de las limitaciones, en este trabajo se considera que, dada la coyuntura de lo que significa el uso de los *chatbots* elegidos, era un instrumento que valía la pena utilizar para poder recopilar información lo más rápido posible. Finalmente, se reconoce que el número de respuestas también es una limitante; sin embargo, la tendencia coincide con otro tipo de análisis que han levantado este tipo de percepciones.

97

#### IV. *CHATBOTS* Y COVID-19: ÉTICA, RESPONSABILIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

##### 1. *Susana Distancia*

El *chatbot* Susana Distancia fue implementado el 21 de abril de 2020 y estuvo en funcionamiento hasta el final de la Jornada Nacional de Sana Distancia, en julio de 2020. Fue creado por la empresa tecnológica YaloChat, en alianza con Facebook, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, la Dirección General de Promoción de la Salud y la Dirección General de Tecnologías de la Información de la Secretaría de Salud del gobierno federal de México (*Salud Digital*, 2020).

Este *chatbot* de atención inmediata, automatizado, gratuito y siempre disponible (veinticuatro horas, siete días a la semana) tuvo como objetivo general ser el principal canal de comunicación oficial a través de medios digitales en temas referentes a la pandemia de COVID-19 en México (*Forbes*, 2020; Guevara, 2020). Sus objetivos particulares fueron los siguientes: responder dudas a la población en general sobre COVID-19; ayudar a identificar síntomas de la enfermedad derivada y orientar sobre las acciones a seguir; ser un contacto inmediato con la población usuaria de WhatsApp, y generar respuestas automáticas y actualizadas sobre la pandemia (*Expansión*, 2020).

Para acceder al *chatbot* se requería el envío de un mensaje de texto mediante la aplicación de WhatsApp al número 55-8633-8589; de esta manera, se desplegaba un menú con cinco opciones, que posteriormente fueron amplia-

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

98 das a nueve. Los usuarios podían responder con un número del 0 al 8, dependiendo la opción deseada, que en este caso eran las siguientes (*Salud Digital*, 2020): 0) un test de riesgo de COVID-19 para realizar un diagnóstico simple de síntomas; 1) ¿qué es la COVID-19 y cómo se transmite?; 2) ¿cuáles son los síntomas de COVID-19?; 3) ¿qué debo hacer si yo o alguien de mi familia presenta algún síntoma de COVID-19?; 4) información sobre medidas básicas de prevención; 5) preguntas frecuentes; 6) recomendaciones a viajeros; 7) enlace para consultar el último reporte de caso, y 8) opción de compartir el *chatbot* con tus contactos.

- El *chatbot* Susana Distancia se diseñó para hacer, mediante la IA y el aprendizaje automático, un análisis de las preguntas que no se estaban respondiendo, lo cual le permitía aprender de éstas al generar y mapear categorías de interés. De esta manera, el sistema se iba nutriendo y actualizando de la interacción con los usuarios, a fin de agregar nuevas preguntas y respuestas (*IA por dentro*, 2020).
- 
- 

## 2. Dr. Armando Vaccuno

El *chatbot* Dr. Armando Vaccuno fue implementado el 13 de mayo de 2021 para sustituir al *chatbot* Susana Distancia, convirtiéndose así en la principal herramienta oficial de contacto inmediato, gratuito y automático en temas referentes a la pandemia de COVID-19 en todo el territorio mexicano (Ramos, 2021). Fue creado por la empresa Auronix, líder de proveedores globales de mensajería empresarial, en conjunto con WhatsApp, Facebook y la Secretaría de Salud del gobierno federal de México (Gobierno de México, 2021). Este *chatbot*, al igual que el anterior, se caracteriza por ser de atención inmediata, automatizado, gratuito y siempre disponible (veinticuatro horas, siete días a la semana). Asimismo, su objetivo fue el de brindar información y servicios a la población en cuanto al proceso de vacunación de COVID-19 (*Forbes*, 2021).

Los objetivos particulares planteados fueron los siguientes: informar sobre el procedimiento a seguir antes y después de recibir la vacuna contra la COVID-19; brindar la ubicación de las locaciones donde se aplica dicha vacuna; atender cualquier pregunta, duda e información sobre las diferentes vacunas; hacer recordatorios de citas de vacunación; emitir certificados oficiales de vacunación, y difundir las medidas básicas de prevención para seguir mitigando la propagación del virus (Sáenz, 2021).

Para iniciar una conversación con el *chatbot*, es necesario mandar un mensaje por la aplicación de WhatsApp al número 56-1713-0557 y escribir la palabra “hola”. De esta manera, el *chatbot* responde inmediatamente con

un menú de opciones de acuerdo con la etapa del proceso de vacunación en la que se encuentre el usuario, opciones que pueden ser las siguientes (*Infobae*, 2021): recibir notificaciones cuando comience la fecha de vacunación conforme al grupo de edad; mostrar las locaciones donde se aplica la vacuna; comenzar el registro en el proceso de vacunación; consultar la cita para la vacunación; recibir un recordatorio de esta cita, y obtener el certificado de vacunación. Además, este *chatbot* te puede contestar preguntas precargadas y relacionadas con cada una de las etapas del proceso de vacunación en la que se encuentre el usuario.

99

El *chatbot* brinda un canal de comunicación bidireccional entre el gobierno y la población sobre los procesos de vacunación de COVID-19. Sin embargo, no puede brindar una atención personalizada a los usuarios ni responder preguntas que no aparezcan dentro de las opciones del menú. Para ello se activaron otros canales de comunicación, como un sitio web (*vacunacovid.gob.mx*), un correo electrónico (*buzon.covid@salud.gob.mx*) y un centro de atención telefónica (55-3684-0370) (*Infobae*, 2021).

### *Resultados y análisis del sondeo*

A partir de la descripción presentada y de acuerdo con la metodología descrita en el tercer apartado, se muestran los resultados obtenidos en las cinco variables propuestas en el marco teórico: transparencia, rendición de cuentas, privacidad, confianza e inclusión.

El sondeo aplicado identifica tanto a los usuarios de *chatbots* como aquellos que nunca han hecho uso de este tipo de tecnología, ya que para ambas poblaciones interesaba indagar sobre el nivel de conocimiento y, en general, las opiniones sobre las variables mencionadas. El primer elemento que destaca es que, del total de la población que participó en el sondeo, sólo el 36.6% ha utilizado algún tipo de *chatbot*, frente a la mayoría representada por el 63.4%, quienes nunca han usado alguno. Este primer dato permite observar que, a pesar de que el gobierno mexicano considera que es una de las principales herramientas para proveer de información y servicios relacionados con la COVID-19 a la población, aún se tiene un bajo nivel de penetración. Si bien éste no es un dato generalizable, permite identificar que es una herramienta con amplio potencial de uso, pero dependerá de que la población la conozca y se apropie de ella.

Dentro de la diversidad de razones por las cuales la población sondeada reporta que ha utilizado los *chatbots* analizados, se ubica la de obtener infor-



EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

mación con 48.2%, seguida de la realización de algún trámite con 46.4%, la curiosidad con 3.6% y, por último, 1.8% mencionó otra opción. Por otro lado, en cuanto a la población que no los ha usado, el 58.8% dice que no ha sido necesario; el 17.5% respondió que tiene algún tipo de preocupación con respecto al uso de sus datos personales; el 11.3% señaló que no los considera útiles; el 9.3% mencionó que no los conoce, y, finalmente, el 3.1% estableció que tiene dificultad para usarlos. En este caso, destaca el resultado sobre la preocupación en el uso de datos personales, ya que representa justamente un tema ético que se convierte en una barrera importante para que la población use los *chatbots*. Estas razones éticas serán desglosadas a continuación.

100



#### a. Transparencia

Como se ha mencionado previamente, la forma en que funcionan los *chatbots* sigue siendo una “caja negra”, en el sentido de que las y los usuarios desconocen el tipo de información que se recopila, la forma en la que se procesa y la manera en la que se usan los datos derivados. De acuerdo con las respuestas obtenidas en el sondeo con respecto a la transparencia, se puede observar que, del total de usuarios que han utilizado este tipo de servicios, alrededor del 60% desconoce qué información se recopila y cómo se usa posteriormente. Un porcentaje importante de los usuarios —cerca del 30%— considera que los *chatbots* no son lo suficientemente claros en torno a su funcionamiento y al tipo de datos que se recopilan. En cuanto al aviso de privacidad, el 38% de los usuarios estima que éste no es lo suficientemente claro y fácil de entender.

A pesar de estas percepciones de los usuarios sobre la transparencia de los *chatbots* en cuestión, cerca del 77% de los usuarios considera que este tipo de instrumentos favorecen la disponibilidad y el acceso a cierto tipo de información a través de medios digitales. Se puede pensar que el usuario identifica lo que es un mecanismo útil a pesar de percibir que no existe suficiente transparencia sobre el funcionamiento de éstos. Finalmente, puede observarse que, del porcentaje de personas sondeadas que reportaron no haber hecho uso de alguno de los *chatbots*, existe un alto nivel de desconocimiento e incertidumbre sobre el funcionamiento, las características, los datos recopilados y el aviso de privacidad. Estos hallazgos respecto a la transparencia se muestran a continuación.



PREOCUPACIONES ÉTICAS EN EL USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL...

TABLA 1. TRANSPARENCIA

<i>¿Sabe qué tipo de información personal se recopila cuando usa estos chatbots y cómo se usa dicha información posteriormente?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
Sí	41.1	8.2
No	58.9	91.8
<i>¿Considera que estos chatbots son lo suficientemente claros en cuanto a su funcionamiento y sobre los datos personales que se recopilan?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
Sí	25	4.1
No	28.5	22.7
Tal vez	41.1	22.7
No sé	5.4	50.5
<i>¿Considera que el aviso de privacidad de estos chatbots es lo suficientemente claro y es fácil de entender?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
Sí	23.2	8.2
No	37.5	28.9
Tal vez	33.9	18.6
No sé	5.4	44.3
<i>¿Considera que estos chatbots favorecen la disponibilidad y el acceso a la información a través de medios digitales?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
Sí	76.8	25.8
No	0	9.2
Tal vez	21.4	39.2
No sé	1.8	25.8

FUENTE: elaboración propia.

b. Rendición de cuentas

Al preguntarle a las personas sobre quién considera que es el responsable de las respuestas y decisiones tomadas por los *chatbots*, se identifica que la gran mayoría refiere al gobierno, puntualmente 55.4% de quienes los han usado y 33% de quienes no los han usado (véase tabla 2). Además, las perso-



EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

nas mencionan que el gobierno es el principal responsable de la rendición de cuentas y de hacerse cargo de las consecuencias de las decisiones que toman los *chatbots*. Adicionalmente, un importante porcentaje de personas piensa que está plenamente justificado el uso de *chatbots*, pues mencionan que existen razones suficientes para hacer uso de este tipo de tecnologías, específicamente 57% de los que los han usado y 26% de los que no los han usado. Sin embargo, un punto importante para destacar es que la mayoría de las personas sondeadas considera que el gobierno no responderá de manera adecuada ante un mal funcionamiento de estos *chatbots*, específicamente 59% de los que los han usado y 66% de los que no los han usado. Esto refleja una percepción negativa de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas por parte del gobierno.

102



TABLA 2. RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>¿Quién considera que es el responsable de las respuestas y decisiones tomadas por estos chatbots?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
El gobierno en general	55.4	33
Las empresas que apoyaron en su creación	12.5	26.8
Los funcionarios públicos encargados de su creación	30.4	29.9
Otro	1.7	10.3
<i>¿Considera que el gobierno es responsable (está obligado a rendir cuentas y a hacerse cargo de las consecuencias) por las respuestas y las decisiones tomadas por estos chatbots?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
Sí	80.4	69.1
No	5.4	6.2
Tal vez	14.2	15.5
No sé	0	9.2
<i>¿Considera que existen razones suficientes para justificar el uso de estos chatbots que ofrecen respuestas automáticas?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
Sí	57.1	25.8
No	8.9	20.6
Tal vez	28.6	32
No sé	5.4	21.6

PREOCUPACIONES ÉTICAS EN EL USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL...

¿Considera que el gobierno responderá de manera adecuada ante un mal funcionamiento (por ejemplo, respuestas erróneas, pérdida y fuga de la información, etcétera) de estos chatbots?	Han utilizado chatbots	No han utilizado chatbots
Sí	10.7	11.3
No	58.9	66
Tal vez	25	6.2
No sé	5.4	16.5

103

FUENTE: elaboración propia.

c. Privacidad

Como se ha mencionado en las dos primeras partes de este artículo, el tema de la privacidad es crucial en el uso de tecnologías disruptivas y sus herramientas derivadas, como los *chatbots*, y se ha convertido en una de las principales barreras para que los usuarios hagan uso de este tipo de tecnologías. Dentro de las preguntas dedicadas a esta categoría, se puede observar en las respuestas que la mayor parte de las personas considera que no existen medidas de seguridad adecuadas para proteger la privacidad de los datos personales ante algún robo de información, específicamente 30.4% de los que los han usado y 35.1% de quienes no los han utilizado (véase tabla 3).

Por otro lado, una parte importante de las personas estima que los *chatbots* hacen un uso no autorizado o inadecuado de los datos personales, principalmente 26.8% de los usuarios y 22.7% de los no usuarios. De igual manera, un gran número de personas considera que los datos personales son compartidos con otras instancias, especialmente 33.9% de los usuarios y 35.1% de los no usuarios. A pesar de todos estos resultados, un porcentaje importante de los usuarios y de los no usuarios manifiesta un desconocimiento de estos temas de privacidad de los datos personales, tal y como lo demuestra la tabla 3.

Por último, la mayoría de las personas sondeadas estima que estos *chatbots* pueden ser utilizados como una medida de vigilancia de la población en general, primordialmente 39.3% de los usuarios y 34% de los no usuarios. Esto refuerza la idea que muchas personas tienen sobre el gobierno electrónico y la paradoja del “gran hermano”, en donde las tecnologías de la información utilizadas por el gobierno pueden ser empleadas como una medida de vigilancia y control hacia los ciudadanos. A su vez, esta idea puede ser uno de los principales obstáculos para la apropiación de los *chatbots*.

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

TABLA 3. PRIVACIDAD

	<i>¿Considera que estos chatbots tienen las medidas de seguridad adecuadas para proteger la privacidad de los datos personales de los usuarios y minimizar los riesgos de robo de esta información?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
104	Sí	5.4	5.2
	No	30.4	35.1
	Tal vez	33.9	28.9
●	No sé	30.3	30.8
○	<i>¿Considera que estos chatbots hacen un uso no autorizado o inapropiado de los datos personales de los usuarios?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
●	Sí	26.8	22.7
	No	14.3	16.5
	Tal vez	48.2	29.9
	No sé	10.7	30.9
	<i>¿Considera que los datos personales de los usuarios son compartidos o distribuidos con otras instancias u organizaciones?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
	Sí	33.9	35.1
	No	7.1	9.3
	Tal vez	50	37.1
	No sé	9	18.5
	<i>¿Considera que estos chatbots pueden ser utilizados como una medida de vigilancia de los usuarios y la población en general?</i>	<i>Han utilizado chatbots</i>	<i>No han utilizado chatbots</i>
	Sí	39.3	34
	No	10.7	17.5
	Tal vez	37.5	33
	No sé	12.5	15.5

FUENTE: elaboración propia.

#### d. Confianza

Debido a que una parte importante de las personas sondeadas tienen algunas percepciones negativas sobre la transparencia, la rendición de cuentas y la

privacidad, se refleja una falta de confianza en estas herramientas. Por ejemplo, 42.9% de los usuarios y 50.5% de los no usuarios manifestaron que tienen poca confianza en las respuestas y decisiones automáticas que son tomadas por estos *chatbots*; 58.9% de los usuarios y 51.5% de los no usuarios mencionaron que tienen poca confianza en que los datos personales recopilados por los *chatbots* serán utilizados solamente para los fines que se indican; por último, 57.1% de los usuarios y 48.5% de los no usuarios indicaron tener poca confianza en la forma en la que estos *chatbots* procesan y utilizan sus datos personales.

105

Esto refuerza el tema que se ha planteado en este trabajo, siendo el tema de la confianza en el uso y recopilación de los datos una de las preocupaciones fundamentales de la población y una de las principales barreras para la apropiación de este tipo de tecnologías. De hecho, el 75% de los usuarios y el 69.1% de los no usuarios dijeron que alguna vez han dudado en usar los *chatbots*, porque les preocupa el uso que le pueden dar a la información personal recopilada. En este sentido, mientras no exista suficiente transparencia, no se asegure la rendición de cuentas y no se tengan las medidas para salvaguardar la privacidad de la información personal, las personas tendrán poca confianza para utilizar las nuevas herramientas, como los *chatbots*, generando bajos niveles de utilización, tal y como se aprecia en este caso.

#### e. Inclusión

Finalmente, otra de las variables de interés de este trabajo es la correspondiente a la inclusión, la cual permite identificar cómo las personas perciben la accesibilidad en el uso de este tipo de *chatbots*. Esto es importante en el contexto mexicano, pues existen falencias en cuanto al desarrollo de habilidades digitales; sin embargo, el nivel de penetración de la telefonía celular podría permitir que este tipo de herramientas sean más utilizadas para ofrecer diversos tipos de servicios. De acuerdo con las respuestas obtenidas, se observa que el 53.6% de los usuarios considera que los *chatbots* son accesibles, mientras que el 33.9% estima que son poco accesibles. Por otro lado, el 39.2% de los no usuarios considera que los *chatbots* son accesibles, en tanto que el 51.5% estima que son poco accesibles.

Algo similar pasa cuando se considera la percepción sobre la facilidad de uso, pues el 51.8% de quienes han usado los *chatbots* estima que son fáciles de usar, seguido por un 37.5% que dijo que son poco fáciles de usar. Por otro lado, el 41.2% de quienes no han usado los *chatbots* considera que son fáciles de usar, mientras que el 48.5% menciona que son poco fáciles de usar. Estas percepciones sobre la accesibilidad y la facilidad de uso de los *chatbots* abren

EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

una oportunidad de mejora en dichas herramientas, ya que a pesar de que una buena parte de los usuarios y no usuarios tiene percepciones positivas, otro segmento de este conjunto tiene percepciones menos favorables respecto a estas cuestiones.

106 Dado los objetivos de los *chatbots*, fundamentalmente los de brindar información, se les preguntó a las personas sondeadas si dichos servicios incluían todas las necesidades de los usuarios. En términos generales, se obtuvieron un gran número de respuestas negativas, ya que el 42.9% de los usuarios respondió que no se incluían todas las necesidades de éstos, mientras que el 49.5% de los no usuarios dio también esta respuesta. Solamente el 5.4% de los usuarios y el 3.1% de los no usuarios mencionaron que estos *chatbots* sí incluyen todas las necesidades de los usuarios. A pesar de estas percepciones, las personas sondeadas consideran que este tipo de herramientas son de gran utilidad, pues el 57.1% de los usuarios y el 24.7% de los no usuarios estiman que los *chatbots* facilitan la disponibilidad y el acceso a la información a través de medios digitales.

## V. CONCLUSIONES

El desarrollo y uso de la IA puede tener un gran impacto en muy diversas áreas de la vida económica y social. Los sistemas autónomos podrían permitir avanzar en el procesamiento de grandes datos de información y contribuir con una mejor toma de decisiones. La actual pandemia de COVID-19 marcó un punto de inflexión para el uso de esta tecnología dentro del gobierno, ya que fue utilizada de manera intensiva en diversas herramientas para el monitoreo y control de los contagios, así como para la prestación de servicios a distancia. Esto permitió contener la propagación de la enfermedad y mitigar algunos de los efectos negativos de la pandemia, y observar así de forma inmediata los beneficios del uso de la IA en la esfera pública.

A pesar de los beneficios esperados y observados de la IA, su uso también plantea grandes retos importantes sobre la forma en que este tipo de tecnología actúa y los riesgos asociados. Si bien se arguye que las decisiones basadas en IA pueden ser más informadas y carentes de sesgos y subjetividad, esto no es del todo cierto, ya que dichas decisiones son susceptibles a inexactitudes, sesgos y discriminación.

Asimismo, existe una persistente preocupación por la falta de transparencia no sólo en la forma en que se procesa la información y el tipo de uso y almacenamiento de ésta, sino también en la inteligibilidad de muchas de las decisiones, poniendo en duda la rendición de cuentas por parte de las organi-

zaciones públicas que utilizan dicha tecnología. Esto ha sido motivo de diversas controversias que han llegado al ámbito judicial en distintos países, ya que hay fuertes sospechas de la puesta en marcha de prácticas de control y vigilancia resultado de la recopilación de datos, además de que no hay suficiente transparencia en cuanto a la privacidad de los usuarios y sus datos personales.

Todo lo anterior genera nuevas preocupaciones en torno a los valores éticos, el derecho a la información, la equidad y el riesgo que el uso de la IA representa para los derechos humanos. Se trata de un tema que en ningún país ha sido plenamente resuelto y que en el contexto mexicano todavía se carece de espacios de discusión y aún menos de materiales normativos sobre la ética en el uso de la IA. En este sentido, valdría la pena poner especial atención en los instrumentos que promueven algunas organizaciones internacionales, como la UNESCO, los cuales buscan generar marcos regulatorios y políticas nacionales e internacionales que permitan establecer condiciones éticas en el uso de la IA.

Dada la multiplicidad de aristas que se despliegan alrededor del tema, esta investigación se concentró en cinco valores éticos que generan preocupaciones relacionadas con el derecho de acceso a la información: la transparencia, la rendición de cuentas, la privacidad, la confianza y la inclusión. Adicionalmente, debido a las múltiples herramientas que utilizan IA, este trabajo centró su análisis en los *chatbots*, una herramienta que se ha difundido con mayor rapidez y, especialmente, con motivo de la pandemia de COVID-19.

Para analizar dichas preocupaciones éticas en el uso de *chatbots*, se aplicó un sondeo abierto a la población para identificar opiniones y percepciones, fundamentalmente, en el uso de dos *chatbots* en México: Susana Distancia y Dr. Armando Vaccuno, los cuales fueron elegidos dada la promoción para su uso durante la pandemia y por ser declarados en diversas ocasiones como parte de una estrategia fundamental del denominado “gobierno electrónico”.

Si bien se reconoce que el sondeo no es representativo del comportamiento poblacional y no puede generalizarse dadas sus características metodológicas, éste fue un instrumento útil que permitió analizar algunas de las preocupaciones mencionadas. De los resultados se destaca que hay un porcentaje importante de personas que, a pesar de conocer los *chatbots*, no han hecho uso de ellos, pues el número de personas que no han utilizado los *chatbots* resulta mayor en comparación de aquellos que sí los han utilizado. Esto podría estar relacionado con los altos niveles de desconfianza que se reportaron en el sondeo, los cuales son consecuencia de la falta de transparencia, de mecanismos para la rendición de cuentas y de medidas adecuadas para salvaguardar la privacidad de los datos personales de los usuarios. De hecho, tanto los usuarios como los no usuarios manifestaron una falta de información



EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

acerca de cómo son tratados y procesados los datos que se recopilan, una falta de credibilidad en la responsabilidad por parte del gobierno ante el funcionamiento de estas herramientas y, además, un alto nivel de preocupación sobre el uso, distribución y protección de sus datos personales.

108 A pesar de la desconfianza asociada a la falta de transparencia, rendición de cuentas y privacidad, las personas sondeadas dijeron considerar a los *chatbots* como un instrumento útil que favorece el derecho a la información a través de medios digitales. En términos de políticas públicas, esto puede representar una oportunidad para que los gobiernos hagan un uso más constante de este tipo de tecnología, siempre y cuando se subsanen los vacíos de información sobre los temas antes mencionados y, sobre todo, porque esto se relaciona directamente con el derecho a la información y a la transparencia, elementos que son piedra angular en el gobierno electrónico.

De modo que si los gobiernos en México, en sus distintos niveles, quieren transitar hacia el uso de este tipo de tecnologías digitales, se requiere desarrollar marcos normativos que expresen claramente qué tipo de información se recaba, cómo se procesa, quién queda a cargo de su tratamiento y almacenamiento, las instancias responsables de un mal funcionamiento y de las decisiones tomadas, así como el aseguramiento para que no haya fugas de información que vulneren la privacidad de los usuarios. También es necesario recalcar y asegurar que estas tecnologías no serán utilizadas como una medida de control y vigilancia de la población.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BAUTISTA, Oscar Diego, 2007, *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos* (tesis), España, Universidad Complutense.
- BONALES, Gema *et al.*, 2020, “Chatbot como herramienta comunicativa durante la crisis sanitaria COVID-19 en España”, *ComHumanitas. Revista Científica de Comunicación*, vol. 11, núm. 3.
- CABELLO, María Eugenia *et al.*, 2018, “Los *chatbots*: robots inteligentes conversacionales”, en ROMÁN, Armando *et al.* (coords.), *Tecnologías disruptivas de información*, México, Universidad de Colima.
- CASCÓN-KATCHADOURIAN, Jesús-Daniel, 2020, “Tecnologías para luchar contra la pandemia COVID-19: geolocalización, rastreo, *big data*, SIG, inteligencia artificial y privacidad”, *Profesional de la Información*, vol. 29, núm. 4, disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.29>.



- CHARALABIDIS, Yannis *et al.*, 2019, “The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics”, en LINDGREN, Ida *et al.*, *Electronic Government*, Cham, Springer, disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-27325-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-27325-5_1).
- COTINO-HUESO, Lorenzo, 2020, “Inteligencia artificial, big data y aplicaciones contra la COVID-19: privacidad y protección de datos”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 31.
- El Informador*, 2020, “Susana Distancia ya es una inteligencia artificial”, *El Informador*, 22 de abril, disponible en: <https://www.informador.mx/tecnologia/Susana-Distancia-ya-es-una-Inteligencia-Artificial-20200422-0044.html> (fecha de consulta: 22 de abril de 2022).
- Expansión*, 2020, “Ya podrás hacerle preguntas a Susana Distancia vía WhatsApp”, *Expansión*, 21 de abril, disponible en: <https://expansion.mx/tecnologia/2020/04/21/ya-podras-hacerle-preguntas-a-susana-distancia-via-whatsapp> (fecha de consulta: 20 de abril de 2022).
- Forbes*, 2020, “Ahora podrás mandar un WhatsApp a Susana Distancia para saber del Covid-19”, *Forbes*, 21 de abril, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/noticias-mandar-whatsapp-susana-distancia-saber-covid-19/> (fecha de consulta: 20 de abril de 2022).
- Forbes*, 2021, “Dr. Armando Vaccuno, el chatbot que te dice dónde y cuándo vacunarte”, *Forbes*, 14 de mayo, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/dr-armando-vaccuno-el-chatbot-que-te-dice-donde-y-cuando-vacuna/> (fecha de consulta: 13 de abril de 2022).
- GOBIERNO DE MÉXICO, 2021, “Nuevo asistente virtual atiende dudas sobre vacunación contra COVID-19”, Secretaría de Salud, 13 de mayo, disponible en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/193-nuevo-asistente-virtual-atiende-dudas-sobre-vacunacion-contra-covid-19> (fecha de consulta: 10 de mayo de 2022).
- GUEVARA, Carlos, 2020, “Mándale un Whats y chatea con Susana Distancia para saber todo del Covid-19”, *El Sol de México*, 21 de abril, disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/doble-via/salud/mandale-un-whatsapp-y-chatea-con-susana-distancia-para-saber-todo-del-covid-19-coronavirus-5132541.html> (fecha de consulta: 20 de abril de 2021).
- GUTIÉRREZ, Jorge Rafael *et al.*, 2018, “Inteligencia artificial y aprendizaje máquina: aplicaciones y tendencias”, en ROMÁN, Armando *et al.* (eds.), *Tecnologías disruptivas de información*, México, Universidad de Colima.
- HERRERA-MONJE, Hugo, 2021, “Chatbot para el seguimiento de pacientes COVID-19 con sintomatología leve”, *Actas del Congreso Internacional*



EUGENIO ARGUELLES TOACHE / MARCELA AMARO ROSALES

de *Ingeniería de Sistemas*, disponible en: <https://doi.org/10.26439/ciis2021.5639>.

IA *por dentro*, 2020, “Susana Distancia ahora es una inteligencia artificial”, IA *por dentro*, 22 de abril, disponible en: <https://iapordentro.com/susana-distancia-ahora-es-una-inteligencia-artificial/> (fecha de consulta: 22 de abril de 2021).

110 Infobae, 2021, “Así funciona el Dr. Armando Vaccuno, asistente vía WhatsApp que resuelve tus dudas sobre la vacuna COVID-19”, Infobae, 3 de junio, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/03/asi-funciona-el-dr-armando-vaccuno-asistente-via-whatsapp-que-resuelve-tus-dudas-sobre-la-vacuna-covid-19/> (fecha de consulta: 3 de junio de 2021).

LUNA-REYES, Luis Felipe *et al.*, 2015, *Avances y retos del gobierno digital en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México.

MASSAL, Julie y SANDOVAL, Carlos Germán, 2010, “Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet?”, *Análisis Político*, vol. 23, núm. 68.

MISURACA, Gianluca *et al.*, 2020, *Exploring Digital Government Transformation in the EU. Understanding Public Sector Innovation in a Data-Driven Society*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

NAM, Taewoo, 2013, “Government 3.0 in Korea: Fad or Fashion?”, *Proceedings of the 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, disponible en: <https://doi.org/10.1145/2591888.2591896>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), 2020, “Ethical Considerations to Guide the Use of Digital Proximity Tracking Technologies for COVID-19 Contact Tracing”, 28 de mayo.

OSZLAK, Oscar, 2020, *El Estado en la era exponencial*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.

PARSELIS, Martín, 2020, “Ética y gobernanza tecnológica en la era de la complejidad”, en BELLOMO, Santiago y OSZLAK, Oscar (eds.), *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung.

PEÑA-TORRES, Jefferson *et al.*, 2022, “Un chatbot para asistir a las necesidades de información en tiempos de COVID-19”, *Ingeniería y Competitividad*, vol. 24, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.25100/iyc.v24i1.11004>.

RAMOS, Mariana, 2021, “Dr. Armando Vaccuno: el chatbot de WhatsApp de la Secretaría de Salud que te dirá cuándo vacunarte”, *Marketing4Ecom-*

- merceMx, 18 de mayo, disponible en: <https://marketing4ecommerce.mx/dramando-vaccuno-el-chatbot-de-whatsapp-de-la-secretaria-de-salud/> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2021).
- RIVERA-EISENMANN, Mauricio, 2021, “Transparencia e inteligencia artificial: una nueva perspectiva”, *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, núm. 37, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.37.77792>.
- RONZHYN, Alexander y WIMMER, María (eds.), 2018, *Report for Electronic Governance Research and Practice Worldwide*, European Commission.
- RONZHYN, Alexander y WIMMER, María, 2019, “Literature Review of Ethical Concerns in the Use of Disruptive Technologies in Government 3.0”, ICDS.
- SÁENZ, Claudia, 2021, “Obtén el certificado de vacunación a través del chatbot de la Secretaría de Salud”, *Capital 21*, 19 de octubre, disponible en: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=27932> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2022).
- Salud Digital, 2020, “Gobierno de México lanza chatbot vía WhatsApp para brindar información sobre COVID-19”, *Salud Digital*, disponible en: <https://saluddigital.com/comunidades-conectadas/gobierno-de-mexico-lanza-chatbot-via-whatsapp-para-brindar-informacion-sobre-covid-19/> (fecha de consulta: 10 de abril de 2022).
- SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo *et al.*, 2020, *Manual de supervivencia para la administración pública hacia la nueva normalidad*, México, Laboratorio de Innovación Pública e Inteligencia Artificial.
- SEO, Inhee *et al.*, 2018, “Assessment of Efficiency in Public Service – Focused on Government 3.0 Case in Korea”, *Total Quality Management and Business Excellence*, vol. 29, núms. 9-10, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14783363.2018.1487596>.
- UVALLE, Ricardo, 2014, “La importancia de la ética en la formación de valor público”, *Estudios Políticos*, núm. 32.
- VALLE-CRUZ, David y SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo, 2014, “E-gov 4.0: A Literature Review Towards the New Government”, *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research*, disponible en: <https://doi.org/10.1145/2612733.2612788>.
- VALLE-CRUZ, David *et al.*, 2020, “Assessing the Public Policy-Cycle Framework in the Age of Artificial Intelligence: From Agenda-Setting to Policy Evaluation”, *Government Information Quarterly*, vol. 37, núm. 4, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>.

# COMENTARIOS JURÍDICOS



## EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES POR LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PÚBLICA: PROBLEMAS Y SOLUCIONES JURÍDICAS

### USE OF SOCIAL MEDIA BY PUBLIC EDUCATION INSTITUTIONS: PROBLEMS AND LEGAL SOLUTIONS



*Lorena PICHARDO FLORES\**

RESUMEN. Cuando las instituciones de educación pública abren y gestionan redes sociodigitales, el número y el tipo de problemas jurídicos que se generan en las redes tienen alcances distintos a los acontecidos en el ámbito privado. La mayoría de las transgresiones a derechos con motivo de su empleo son desconocidas, no se tiene claro cuál es su alcance y la defensa de los afectados es irregular. Las razones son varias, desde la incorrecta elección de la vía jurisdiccional para impugnar una transgresión hasta la falta de herramientas adecuadas que garanticen la prevención, mitigación y no repetición de las afectaciones. Para enfrentar los problemas jurídicos generados por su uso, proponemos considerar los siguientes aspectos: cuál es el derecho aplicable del acto digital que lo generó —civil, penal, administrativo, laboral o varios simultáneamente—; quién funge como infractor —un funcionario, un académico, un alumno, un grupo de ellos o una persona externa a la institución—, y cuál es el contexto en el que se generó. Bajo este panorama, se analizan los riesgos de las redes, para lo cual estudiamos cuatro casos de instituciones

---

\* Doctora en Derecho por la UNAM; maestra en Derecho de la Propiedad Intelectual por World Intellectual Property Organization; maestra en Gestión de Innovación de las Tecnologías de Información y Comunicación por la Universidad de Dallas e INFOTEC; maestra en Docencia por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y licenciada en Derecho por la UNAM, con experiencia profesional en los sectores público y privado. Es coordinadora de Protección de Datos Personales de la Unidad de Transparencia de la UNAM. Correo electrónico: [ciberality@gmail.com](mailto:ciberality@gmail.com).

Fecha de recepción: 21 de octubre de 2021.

Fecha de dictamen: 8 de abril de 2022.

LORENA PICHARDO FLORES

116

educativas públicas federales, a fin de identificar los problemas jurídicos frecuentes, el tipo de colisiones entre derechos que se exhiben en las redes —entre el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la privacidad, el derecho al uso de la propia imagen, el derecho a la protección de datos personales, los derechos de autor y propiedad industrial, el derecho del patrón a la secrecía laboral del trabajador—, así como los delitos que se actualizan —ciberacoso, violación a la intimididad sexual y discriminación—. A la par, presentamos alternativas de solución a los problemas antes referidos, consistentes en tres soluciones jurisdiccionales y una autoimpositiva, a veces concurrentes: *a)* la administrativa o sancionatoria; *b)* la laboral; *c)* la civil, y *d)* la autorregulatoria.

PALABRAS CLAVE. Redes sociodigitales, instituciones de educación pública, datos personales, información pública, reparación del daño.

ABSTRACT. *When public education institutions manage social media, the number and type of legal problems that are generated in this media has different scopes than those that occur in the private sphere. Most of the violations of rights due to the use of public social media are mostly unknown, their scope is not dimensioned and an irregular defense of the institution and/or the people who make up the educational community is established. The reasons are various, from the incorrect choice of the jurisdictional route to challenge a transgression to the lack of adequate tools that will guarantee non-repetition, prevention and mitigation of effects. We affirm that in order for said institutions to be able to face the legal problems generated by the use of institutional social media, it is necessary to know the following aspects: what is the applicable law of the digital act that will terminate it (civil, criminal, administrative, labor or several simultaneously); who acts as an offender (an official, academic, student, a group of them or a person external to the institution), and what is the context in which it was left. Here the risks of social networks are analyzed, for which we study four cases of different federal public educational institutions, in order to identify the frequent legal problems, the type of collisions between rights that are exhibited in the media (right to freedom of expression, right to information, right to privacy, right to use of one's own image, right to protection of personal data, copyright and industrial property, the employer's right to the worker's labor secrecy), and the updated crimes for*

EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES POR LAS INSTITUCIONES...

*the incorrect use of those (cyberbullying, violation of sexual intimacy and discrimination). At the same time, we present alternative solutions to the aforementioned problems, consisting of three jurisdictional solutions and one self-regulatory, sometimes concurrent: a) administrative or punitive; b) labor; c) civil, and d) self-regulatory.*

**KEYWORDS.** *Social media, public education institutions, personal data, public information, damage repair.*

117

## I. INTRODUCCIÓN

En el marco de los avances tecnológicos, las redes sociodigitales institucionales son canales indispensables de comunicación, interacción e información masiva de las personas u organizaciones a la par de otros medios tradicionales de comunicación, debido a que entre sus características están la ampliación de la libertad de expresión; el poder entablar conversaciones de dos o más vías; la posibilidad de influir en las personas a través de distintas voces y narrativas; la oportunidad de establecer una comunicación sin jerarquías; el uso de un lenguaje informal y cercano; la creación y difusión de contenidos; la inmediatez de su empleo; la facilidad de la expresión de las ideas, y la convergencia de medios integrados a las plataformas de redes sociodigitales, donde confluyen los medios y la audiencia.

Sin embargo, a menudo se dejan de lado los alcances negativos, puesto que éstos también son un medio donde se presentan expresiones de odio; discriminación; violación a la privacidad; daños al honor, imagen o reputación; suplantación de identidad; ciberacoso —*cyberbullying*—; ofensas en línea —*trolling*—; revelación en Internet de datos personales —*doxing*—; acoso que recibe una persona menor de edad por parte de una adulta que se hace pasar por alguien menor —*cibergrooming*—; envío de mensajes, fotos y videos con contenido sexual —*sexting*—; creación de cuentas automatizadas diseñadas para hacer publicaciones sin intervención humana —*bots*— o redes de ellos —*botnets*—; personas que inician intencionalmente un conflicto *online* y que ofenden para distraer y sembrar divisiones mediante la publicación de declaraciones incendiarias —*trolls*—, y, en otros casos, es un espacio para el anonimato, la creación de perfiles falsos, la difusión de información engañosa, la confección de fraudes e infracciones a derechos de autor y propiedad industrial.

En este contexto, este análisis busca dar a conocer la naturaleza y noción de las redes sociodigitales y, asimismo, su empleo como canal de comunica-

LORENA PICHARDO FLORES

118 ción en las instituciones públicas de educación, particularmente en cuatro instituciones federales: el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Posteriormente, se aborda el caso de la UNAM a través de un diagnóstico de sus redes sociodigitales, tanto principales como secundarias. Después, describimos los problemas jurídicos generados con el empleo de las redes sociodigitales en las instituciones públicas de educación, así como las afectaciones, los daños y las pérdidas que han sufrido.

- La intención del trabajo es nombrar y visibilizar las figuras jurídicas que se actualizan en cada problema jurídico generado por el empleo de las redes sociodigitales, al tiempo que se detalla su marco legal aplicable. También se exhiben las implicaciones y consecuencias de tales problemas, a saber: la exigencia de imposición de sanciones administrativas al responsable —sea funcionario de la educación o a la institución misma— por su omisión respecto a vigilar o gestionar el uso legal de las redes sociales; el pago del daño moral y/o patrimonial que puede sufrir la organización o sus integrantes; la pérdida de credibilidad institucional, la mala reputación o el daño a la propia imagen de los miembros de la comunidad educativa u organización; la presentación de denuncias, que-  
rellas o solicitudes de inicio de investigación de la policía cibernética, así como las demandas civiles y laborales.

Simultáneamente, presentamos cuatro alternativas de solución a los problemas jurídicos mostrados, consistentes en tres soluciones jurisdiccionales y una autorregulatoria, a veces concurrentes: *a*) la administrativa o sancionatoria; *b*) la laboral; *c*) la civil, y *d*) la autorregulatoria.

La ruta alternativa (la autorregulatoria) es propuesta a través de la elaboración y emisión de políticas de uso de las redes sociodigitales de cada institución educativa para prevenir y mitigar los problemas jurídicos a los que se enfrentan tales instituciones, así como para disuadir la comisión de actos ilícitos al ofrecer, mediante términos del uso de las redes sociodigitales institucionales, gobernanza y civilidad digital en la comunidad educativa.

## II. ENTENDIENDO A LAS REDES SOCIODIGITALES

Debemos partir de una diferencia conceptual entre redes sociales y redes sociodigitales. Mientras que el primer término enfatiza la iniciación de relaciones o *networking*, a menudo entre extraños, las redes sociodigitales se refieren a una comunicación mediada por computadora que articula y hace visibles las redes sociales, lo que permite: “(1) construir un perfil público o semipúblico



dentro de un sistema delimitado, (2) articular una lista de otros usuarios con los que comparten su conexión y (3) ver y recorrer su lista de conexiones y las realizadas por otros dentro del sistema” (Boyd y Ellison, 2007: 211).

Las redes sociodigitales son canales sociales interactivos basados en Internet, libres de restricciones y de comunicación personal masiva, que facilitan las percepciones de las interacciones entre las personas usuarias, donde se obtiene valor principalmente del contenido generado por tales usuarios (Bayer *et al.*, 2020). Además, son personales en el sentido de que permiten a los usuarios transmitir comunicación interpersonal a grandes audiencias. En este espacio de intercambio de intereses y opiniones entre personas, grupos y organizaciones se utiliza un esquema donde el número de conocidos crece exponencialmente con el número de enlaces en la cadena, y sólo un número de seis “grados” o enlaces son necesarios para acceder a cualquier persona del planeta, que es conocida como la teoría de los seis grados de separación (Watts, 2004).

Las redes sociodigitales posibilitan la expresión amplia de las personas de manera desinhibida, sin jerarquías, de forma inmediata y en colaboración. Sin duda, el auge de estas plataformas tecnológicas ha modificado radicalmente la forma en que las personas se relacionan y consultan información, ya que asumen, por un lado, el papel de consumidores de contenidos y, por el otro, el de creadores de ellos.

Entre las cualidades que aportan las redes sociodigitales se encuentran las siguientes: la *interactividad* de las voces involucradas en una discusión; la *inmediatez*, que se refiere a la forma instantánea de respuesta; la *interconectividad* de los contenidos agregados, compartidos, vinculados y eliminados; la *viralidad* de la información difundida a través de Internet, que permite que se alcancen grandes cantidades de visitas en poco tiempo; la *inclusividad* de intereses comunes, lo cual posibilita la interacción de ideas; la *universalidad* en la difusión de contenidos, es decir, la ausencia de límites en la distribución, ya que se dirige tanto a la audiencia local como a la global; el otorgamiento del mejor *costo-beneficio* por la visibilidad otorgada en Internet; la *facilidad* de alimentación del diálogo, y la *influencia* de las audiencias.

En relación con el beneficio de las redes sociodigitales, se reconoce su uso como herramientas de solidaridad, toma de conciencia y movilización; de esta manera, tenemos ejemplos que van desde llamamientos a la acción frente a desastres naturales (sismos, huracanes, tormentas, etcétera) hasta otras urgencias de tipo social, político, cultural y económico. No obstante, su empleo también asocia riesgos, los cuales deben analizarse al utilizarlas.

Dentro de los riesgos generados en las redes sociodigitales, se deben citar a los siguientes: la rapidez en que se comunican los contenidos; la forma de-



LORENA PICHARDO FLORES

terminista en que obliga la aplicación tecnológica a presentar la información —por ejemplo, un tuit de sólo 240 palabras no ofrece contexto de lo que se narra, o bien el formato de archivo de imágenes, mensajes, hipervínculos, audio o video define la comunicación permitida—; la falta de control en la transmisión y distribución de los contenidos; el anonimato y las cuentas apócrifas; la presencia de perfiles falsos y de cuentas no oficiales; la facilidad de violar los límites de la libertad de expresión en la comunicación; los aspectos negativos de interacción desde el desarrollo psicosocial y cognitivo;<sup>1</sup> la “configuración desde el diseño”<sup>2</sup> de las aplicaciones tecnológicas; la propiedad comercial de las redes —Facebook, Google, etcétera—; la falta de neutralidad tecnológica e informacional de las redes sociodigitales.

120

La configuración desde el diseño de la tecnología, la propiedad de las redes y la falta de neutralidad tecnológica e informacional ameritan analizarse con detenimiento. Las empresas *big tech* dueñas de las redes sociodigitales programan, operan, practican, usan y tienen injerencia en las aplicaciones de las redes sociales. Los alcances de la tecnología de las redes sociodigitales están definidos por programadores y diseñadores, quienes establecen ideas sobre los comportamientos de las personas usuarias en ellas y condicionan su empleo, para lo cual generan árboles de decisión de lo que podrán realizar éstas con tales herramientas, junto con los perfiles que recabaron, para después aplicarles sistemas de inteligencia artificial que imitan y aprenden de manera interactiva las capacidades humanas a través de sus preferencias (Rainie *et al.*, 2017).

Es evidente que las grandes empresas tecnológicas controlan las aplicaciones de uso masivo, que Pierre Lévy las denominó “Estados-plataforma”, porque tienen la capacidad de regular la opinión pública, la publicidad y la distribución de contenidos (Hermoso, 2021). Estas compañías censuran información o dan preferencia a algún tipo de ella. Lo anterior significa que la estructura de una red sociodigital no es un medio de comunicación neutral, ya que su influencia y su incidencia están determinadas por la configuración de la propia plataforma tecnológica que otorga un servicio, por sus ajustes de origen y por el tipo de mensajes que aceptan y se cargan. La consecuencia es que este tipo de plataformas definen la manipulación, la desinformación, la censura, la discriminación y la exclusión de información, personas y grupos (Bravo *et al.*, 2019; Zhuravskaya *et al.*, 2020; Shrum, 2009).

---

<sup>1</sup> Desde agresión, trastornos por déficit de atención con hiperactividad, conductas narcisistas y temprana percepción de la sexualidad hasta la generación de adicción a las plataformas de redes.

<sup>2</sup> El concepto es una adaptación popular del término “privacidad desde el diseño”, que acuñó por primera vez Ann Cavoukian, excomisaria de Información y Privacidad de Ontario (Canadá) en 1990 (Cavoukian, 2009).

Además, desde la visión de la ciencia de datos (*big data*), el análisis de algoritmos de las plataformas tecnológicas de las redes sociodigitales son “cajas oscuras” de su configuración y capas de operación (Wakabayashi, 2018); realizan redireccionamientos a sitios específicos; establecen niveles de frecuencia de aparición de mensajes, y fijan palabras clave y lugares de conexión, así como jerarquías de contenidos. Esto evidencia que cualquier modificación a sus algoritmos trae consecuencias en la redirección del tráfico y en el comportamiento en ellas (Edgerton, 2021).<sup>3</sup>

121

Considerando que las redes sociodigitales son creadas por estas megacorporaciones, que generan nuevos tipos de demanda y suministro para los espacios de comunicación, son ellas quienes definen las políticas de uso, las cuales se caracterizan por ser extensas, complicadas, hipervinculadas, fragmentadas, poco claras, no detallan cómo se allegan de los datos personales de sus usuarios, carentes de transparencia en su diseño y programación, con algoritmos que discriminan perfiles, etcétera. En suma, las redes sociodigitales son una serie de secuencias algorítmicas que extraen y mercantilizan los datos e información, muchas veces sin que se conozca qué sucede con los datos ahí contenidos.

### III. EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES COMO CANAL DE COMUNICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Existen dos acotaciones al presente trabajo, que a continuación se enuncian. La primera es que por “redes sociodigitales institucionales” nos referimos a las cuentas, páginas o perfiles de las redes sociodigitales que son creadas, gestionadas y reconocidas como propias por las entidades educativas, mas no a las cuentas abiertas o gestionadas por un particular, alumnado, asociación estudiantil, etcétera.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Facebook usa el aprendizaje automático de señales para identificar personas en riesgo o que deseen suicidarse. Sus algoritmos escanean publicaciones, comentarios y videos en busca de indicios de ello; al ser identificada, ésta es revisada por su personal, quienes tienen la capacidad de llamar a miembros de seguridad pública (Facebook Safety Center, 2017; Singer, 2019).

<sup>4</sup> El caso de las redes sociodigitales del alumnado de la Universidad Anáhuac Mayab, la Universidad Marista y la Universidad Autónoma de Yucatán no es un caso de redes sociodigitales institucionales, sino una red formada por un grupo de 1,280 usuarios de Telegram denominado “Zorritas UAM” para compartir fotos y videos sexuales de mujeres (Santana, 2022). Fue una iniciativa de alumnos, fuera de la esfera de gestión pública de las instituciones de educación, pero llama la atención que sólo acudieran a la vía penal a través de la

LORENA PICHARDO FLORES

Dentro de estas cuentas de redes existen principales y complementarias o secundarias. Las primeras están centralizadas por la rectoría de la institución y manejan información general de toda la institución, mientras que las segundas son cuentas accesorias que representan y facilitan el trabajo de facultades, centros de investigación, áreas de administración escolar y de difusión cultural y científica, etcétera.

122 La siguiente acotación se refiere a que por “institución de educación pública” se entiende a un sujeto obligado consistente en una institución educativa o universidad, a nivel estatal o federal, con autonomía o no, que realiza sus funciones con la recepción de ingresos públicos y, por ende, le son aplicables las leyes generales de transparencia y acceso a la información pública, así como de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; en el mismo sentido, son aplicables las leyes emitidas en la materia por los estados de la República mexicana, los cuales están obligados a promulgar normativa ajustada a los deberes, principios y responsabilidades que establecen las leyes mencionadas.

Las instituciones de educación pública gestionan sus redes sociodigitales de manera distinta a las formas en que lo hacen empresas, profesionistas y cualquier otra persona, porque atienden a la responsabilidad del servicio educativo desde el interés público. Éstas deben considerar una línea editorial que oriente permanente sus publicaciones; fomentar la identidad de la comunidad educativa para crear una imagen que atraiga a estudiantes y a miembros de la academia; promocionar ofertas educativas, académicas, culturales, deportivas y de esparcimiento, y difundir los activos universitarios más importantes: el capital intangible y el capital tangible.

La particularidad de los contenidos digitales o comentarios publicados en las instituciones de educación pública se basan en el capital intangible o intelectual, porque son sus activos relativos a la innovación, el desarrollo, los recursos humanos, la propiedad intelectual y los valores, particularmente la producción de conocimiento (investigación), la transmisión de conocimiento (enseñanza) y su empleo.

A partir de una recolección cuantitativa del número de publicaciones y suscriptores de las redes sociodigitales principales de cuatro instituciones educativas a nivel federal —el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)—, se advirtió que los contenidos son controlados por sus respectivas áreas de comunicación social, las cuales dependen de su director general o rector; estas áreas

---

denuncia de ciberacoso ante la Fiscalía General del Estado, olvidando otras vías jurisdiccionales, como la vía civil (reparación del daño), que veremos en el inciso B de la sección VI.

EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES POR LAS INSTITUCIONES...

centralizan y gestionan las siguientes redes sociodigitales con un número dispar de personas usuarias y canales.

<i>Cuentas principales de redes sociodigitales</i>	<i>Número de suscriptores por institución de educación pública</i>			
	<i>IPN</i>	<i>UAM</i>	<i>UPN</i>	<i>UNAM</i>
Facebook	1,068,078	291,228	151,143	3,412,759
Twitter	895,700	20,600	4,220	3,300,000
Instagram	124,000	17,000	7,475	647,100
YouTube institucional	—	30,800	24,800	46,900
Canales relevantes en YouTube	“Canal Once” 1.68 millones	“TV UAM” 911	—	“TV UNAM” 437,000

123



FUENTE: elaboración propia.

De la sola exploración de las cuentas de redes sociodigitales principales, como Facebook, Twitter, Instagram y YouTube, pertenecientes al IPN, la UAM, la UPN y la UNAM, no se advirtió transgresión de derechos en las cuatro redes sociodigitales “principales”. Consideramos que la razón es porque tales redes están a cargo de expertos o profesionales gestores en comunicación social que controlan y centralizan la información, situación que no acontece en las cuentas de redes institucionales complementarias —secundarias—, en las que sí se encontraron una variedad de problemas jurídicos, en atención a que se halló que éstas son administradas por personas que no siempre son expertos en comunicación o área afín.

El hecho anterior obligó a indagar el tipo de contenidos digitales que obran en las redes complementarias o accesorias de las mencionadas cuatro instituciones educativas. El resultado fue que se encontró una serie considerable de información que transgrede varios derechos que se detallan en el apartado “V”, y que tales afectaciones se mezclan con la difusión de su capital intelectual —activos individuales e intransferibles, como conocimiento, habilidades, capacidad de innovación y talento del personal y alumnado— y su capital relacional —las relaciones que genera la institución con otras entidades educativas, los vínculos con el gobierno, la comunidad universitaria, las alianzas, las fundaciones, etcétera—, sin señalar su capital organizativo —caracterizado por ser un conocimiento institucional adquirido, mejoras, rendimientos y experiencia, como las bases de datos, los cuadros de organización, los manuales de procesos, las decisiones y, particularmente, la moral, la ética,

LORENA PICHARDO FLORES

los principios y los valores dentro de las comunidades universitarias— (Católico, 2021; Sánchez *et al.*, 2007).

Posteriormente, examinamos los repositorios web de las cuatro instituciones federales en búsqueda de directrices, políticas, términos y condiciones de uso, guías o recomendaciones para el empleo de las redes sociodigitales. Se encontró sólo un “Instructivo de uso para redes sociodigitales de la UNAM”, que fue emitido en 2014 y cuyo contenido está rebasado y no abarca las problemáticas que enfrentamos actualmente.

124

#### IV. EL CASO DE LA UNAM: DIAGNÓSTICO E IMPACTO DE SUS REDES SOCIODIGITALES

De acuerdo con el Diagnóstico de redes sociodigitales de la Dirección General de Comunicación Social de la UNAM en 2020, el posicionamiento a nivel mundial de la Universidad es en primer lugar Twitter y en tercer lugar Facebook, mientras que en Latinoamérica es primer lugar en Instagram. De la revisión de 29 sitios web oficiales de las diferentes facultades y escuelas de la UNAM, el 44% de ellas cuenta con la remisión de tres redes sociodigitales, el 52% tiene al menos dos (generalmente Twitter y Facebook) y el 4% posee sólo una (DGCS, 2020).

El informe indica que en algunas redes hay de tres a cuatro semanas de inactividad a partir de la última publicación; el 26% de los perfiles tardó hasta un año en su elaboración; los temas más compartidos son las actividades internas, las actividades culturales y los comunicados oficiales; en las facultades y escuelas existen 119 redes oficiales y 548 redes complementarias (de las áreas internas); el 53% de las instancias que operan las redes sociodigitales no cuenta con un plan estratégico de gestión de redes; el 93% no tiene presupuesto; del total de casos presentados, el 31% sólo tiene una persona que maneja las redes, el 28% cuenta con dos personas, el otro 28% dispone de tres personas, y el 13% restante tiene cuatro o más personas. Asimismo, el informe señala que el 42% de los catorce planteles de bachillerato no cuenta con redes sociodigitales; el 35% tiene dos —Twitter y Facebook—; el 14% sólo dispone de una, y el 9% posee tres.

El Diagnóstico reporta que la gestión de las redes sociodigitales universitarias es heterogénea; incluyen acontecimientos del día; carecen de publicaciones constantes; no interactúan con cibernautas; se omite analizar los resultados de las redes; no cuentan con estrategias para responder a las implicaciones legales suscitadas, y faltan políticas de uso en todas ellas.

Para ampliar el panorama con otros datos, indagamos en las publicaciones de las facultades y de los planteles de la Escuela Nacional Preparatoria

y del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, cuyas publicaciones exhibían comentarios discriminatorios entre alumnos; contenidos digitales compartidos consistentes en libros, artículos y música que violan derechos de autor; difusión de frases agresivas entre el alumnado; información distribuida sin verificar la fuente de la que se obtuvo; alusiones contra el honor y la imagen de autoridades y docentes; quejas de estudiantes; divulgación de datos personales de miembros de la comunidad —calificaciones, edad y correos personales vinculados con los nombres y apellidos—. Tal evidencia da cuenta de la ausencia de gobernanza y fomento a la civilidad digital<sup>5</sup> en estas plataformas.

125

## V. PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES: VULNERACIÓN DE DERECHOS, DELITOS Y ACCIONES RESARCITORIAS

En este apartado se abordan las transgresiones que se presentan al emplear las redes sociodigitales institucionales en las dependencias de educación pública. El enfoque parte del análisis de los derechos que se contravienen comúnmente en ellas, así como las colisiones de derechos fundamentales, que dan cuenta de cuáles derechos, al encontrarse en disputa en un contexto particular, tienen preponderancia, valor superior o prevalencia.

### 1. *Libertad de expresión*

La libertad de expresión se ejerce constantemente en las redes sociodigitales. Cuando una persona se comunica e interactúa a través de una red sociodigital con una institución de educación pública, las implicaciones jurídicas van desde la imposibilidad de que una entidad pública no podrá bloquear a personas usuarias o seguidoras de una cuenta institucional<sup>6</sup> hasta la transgresión de otros derechos en uso de la libertad de expresión.

Para abundar en estas dos implicaciones, es necesario aclarar qué es la libertad de expresión y sus alcances. La libertad de expresión garantiza la posibilidad de reflejar una opinión o pensamiento sobre un asunto o persona y, como derecho humano, facilita el avance y el ejercicio de otros derechos, además del pleno desarrollo de las personas, ya que les permite expresarse. En

<sup>5</sup> Sobre civilidad digital, véase Beauchere (2021).

<sup>6</sup> A reserva de que haya un motivo legalmente justificado, como un acto ilícito o se proteja un interés superior.

LORENA PICHARDO FLORES

ella —la libertad de expresión— se encuentran reconocidos varios derechos (Fuzesi *et al.*, 2017):

- A expresar ideas, opiniones y emitir información de toda índole.
- A acceder, buscar y recibir información.
- A difundir información e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de expresión.

126

La libertad de expresión conlleva el deber y responsabilidad de respetar otros derechos, la dignidad de las personas, el orden, la salud y la moral públicas. Esto significa que no es un derecho absoluto, sino que su límite es la vulneración de derechos de otras personas, como en aquellas situaciones en que se encuentren en conflicto varios derechos —por ejemplo, el honor o la imagen propia de una persona—; ante la comisión de un delito o infracciones a los derechos de propiedad intelectual, o bien por la incitación al odio, a la violencia, a la discriminación o a la xenofobia.

En las redes sociodigitales educativas, las conductas antes descritas pueden tener consecuencias internas (institucionales), como faltas o sanciones administrativas, académicas o estudiantiles, o consecuencias externas, como afrontar acciones legales relativas a delitos contra la dignidad de las personas.

Una medida resarcitoria al transgredir otros derechos con el uso de la libertad de expresión contemplada en nuestra Constitución es el “derecho de réplica”, que se configura cuando se afectan derechos de alguien más.<sup>7</sup> Se puede ejercer por la persona ofendida en una red sociodigital, quien podrá defenderse en el mismo medio de comunicación, en el mismo horario y con el mismo tipo de audiencia. Es la medida más flexible que pudiera tomar el afectado o la afectada. No obstante, también existen otros medios jurídicos, como la reclamación de la reparación del daño moral por la vía civil.

Ante la despenalización de los llamados “delitos de prensa”, tanto a nivel federal (injuria, difamación y calumnia)<sup>8</sup> como a nivel local (difamación y calumnia),<sup>9</sup> es improcedente privar de la libertad a quienes transgreden el derecho a la dignidad de las personas y se deja abierta la posibilidad de demandar

<sup>7</sup> Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica.

<sup>8</sup> “Decreto por el que se derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y se adicionan diversas disposiciones al Código Civil Federal”, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4975044&fecha=13/04/2007](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4975044&fecha=13/04/2007).

<sup>9</sup> La difamación y la calumnia establecidas en la legislación de la Ciudad de México se derogaron, en particular los artículos del 214 al 219 del Código Penal para el Distrito Federal.



la reparación del daño moral, que se encuentra regulado en el artículo 1916 del Código Civil Federal (CCF) y del Código Civil para el Distrito Federal (CCDF), y que es causado a terceros por afectaciones al honor, la imagen, el decoro, o el uso de la “malicia efectiva”.

La malicia efectiva es una falta de entendimiento de la libertad de expresión y del derecho a la información, al emitir opiniones, ideas o juicios con “información falsa” —en el caso del derecho a la información— o que se haya producido con “real malicia” —aplicable al derecho a la información y a la libertad de expresión—, con la única intención de dañar. Para que se actualice, se necesita demostrar que la información es falsa y que se publicó a sabiendas de su falsedad, o con total despreocupación sobre si era o no falsa.

Cabe agregar que, en torno al nivel de diligencia o negligencia de quien informa, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido no es suficiente para actualizarla, sino que se requiere una negligencia inexcusable o una “temeraria despreocupación”, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que acrediten que su autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos (Jurisprudencia SCJN: 1a./J. 80/2019).

La consecuencia de acreditar la malicia efectiva es la imposición de sanciones civiles y la posibilidad de iniciar la reclamación de la reparación del daño moral.

## 2. *Derecho a la información y derecho a la privacidad: su interacción*

Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, tal y como señala el segundo párrafo del artículo 6o. constitucional.

No obstante, el derecho a ser informado en redes sociodigitales institucionales no es absoluto, pues a pesar de que quienes reciben ingresos públicos deben informar sobre temas de interés y relevancia pública, también deben proteger y garantizar el derecho al honor o a la privacidad de las personas. En



LORENA PICHARDO FLORES

este sentido, predomina el derecho a ser informado, porque forma la opinión pública libre, indispensable para el desarrollo de una verdadera democracia.

De acuerdo con la tesis 2a. XXXIV/2018 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los entes que reciban ingresos públicos —instituciones de educación pública— y que pretendan difundir información requieren que ésta sea:

128

- De relevancia pública, de interés general, de contenido con trascendencia social.
- Veraz; una certera aproximación a la realidad en el momento en que se difunde; una diligente difusión de la verdad, que se encuentre basada en investigaciones, datos, informes o estadísticas oficiales que sean propios o de otras autoridades, así como por hechos notorios para la sociedad.
- Objetiva e imparcial, sin juicios o valoraciones.

Los alcances del derecho a la información se dificultan cuando se presenta un asunto en el que se tiene que ponderar otro derecho frente a éste, como es el caso del derecho a la privacidad, que es la facultad de las personas de separar aspectos de su vida privada del escrutinio público (García Ricci, 2013: 1045); de discernir lo reservado frente al conocimiento de los demás; de no ser objeto de injerencias en su vida privada, familia, domicilio o su correspondencia.<sup>10</sup>

En el amparo en revisión 1005/2018,<sup>11</sup> la SCJN ponderó este derecho a la privacidad de un servidor público, que en el presente caso fue el fiscal general del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Jorge Winckler, frente al derecho a la información de un periodista. La cuestión giró en torno a si un servidor público puede bloquear a un ciudadano en Twitter, y qué derecho debe prevalecer. En el caso se comprobó que la cuenta *@AbogadoWinckler* es usada por el servidor público para comunicar información tanto pública como personal. La información pública es de relevancia, porque debe ser accesible para todos los gobernados, incluido el periodista. La condición de servidor público atenúa y hace menos extenso su derecho a la intimidad frente a la sociedad.

---

<sup>10</sup> Este derecho se encuentra regulado en los artículos 6o., párrafo primero; 7o., y 16, párrafo primero, de la Constitución; 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>11</sup> Resolución del 20 de marzo de 2019.

### 3. *Derecho a la información y derecho al uso de la propia imagen: su interacción*

Cuando hay una afectación a la propia imagen, implica que se dañó la impresión que esa persona conserva para mostrarse a los demás; nos estamos refiriendo a un derecho a la intimidad personalísimo sobre el que cada persona tiene el derecho de decidir en forma libre.

129

Existen disposiciones legales relacionadas con el derecho a la propia imagen: en la legislación local, la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal (LRCPDVHPIDF), y en la legislación federal, la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA).

La colisión entre el derecho de autor por reproducción de una obra y el derecho a la imagen de otra persona puede presentar un conflicto de intereses, cuando una persona capta o plasma una imagen a través de una fotografía, una pintura, un dibujo o algún otro medio audiovisual sin autorización del titular. El artículo 97 de la LFDA establece que frente a ello debe haber un pago por el daño causado, al tiempo que contempla la posibilidad de recibir una indemnización específica por la vulneración a ese derecho (artículo 216 bis) a través de una acción judicial de reparación del daño (artículo 213) y el procedimiento de infracción administrativa (artículo 231).

Respecto a estos casos, es conveniente referirnos a la sentencia dictada por la SCJN en el amparo directo en revisión promovido por la recurrente Ingrid Coronado Fritz e hijo contra el Grupo Editorial Notmusa —TVNotas—,<sup>12</sup> en el que se solicitó la reparación del daño moral conforme a la LRCPDVHPIDF y la LFDA.

Frente a una afectación al derecho a la propia imagen derivado del abuso del derecho de la información y de la libertad de expresión, la ley aplicable para lograr una reparación integral, específicamente del derecho a la retribución de los daños y perjuicios, será la que más beneficie a la persona afectada. Por ejemplo, si existe una ley local, como pudiera ser la LRCPDVHPIDF, aun cuando ésta pudiera tener preferencia por ser la ley específica en el tema, en el caso de que se alegue la violación al derecho a la propia imagen, al ofrecer la LFDA una mayor garantía de reparación, ésta será la aplicable.

De esta forma, en el caso de la conductora Ingrid Coronado se aplicó el artículo 216 bis de la LFDA, que establece que la reparación del daño material y/o moral, así como la indemnización por daños y perjuicios, no puede

<sup>12</sup> Resolución del amparo directo en revisión 4083/2020, del 15 de octubre de 2020.

LORENA PICHARDO FLORES

ser inferior al 40% del precio de venta al público del producto original o de la prestación original del servicio que implicó la violación al derecho. Como resultado, la afectada obtuvo como mínimo un 40% de las ganancias de venta de TVNotas, al determinarse que la publicación le causó daño al derecho a la propia imagen de la artista, el cual está protegido por el derecho de autor.

<sup>130</sup> 4. *Derecho a la protección de datos personales y la recolección de información personal*

- - 
  -
- En la recolección de datos personales por las empresas Twitter, Facebook —Meta—, LinkedIn, YouTube, Instagram-Pinterest, WhatsApp y TikTok, la regulación mexicana en materia de protección de datos personales establece que el tratamiento de datos personales sólo deberá circunscribirse a los que resulten adecuados, relevantes y no excesivos en relación con la finalidad del tratamiento. En todas estas redes sociodigitales, usuarios y usuarias consienten expresamente otorgar todos sus datos personales al momento en que dan clic en las políticas de uso y condiciones de privacidad, ya que son contratos de adhesión, cuyas cláusulas son hechas por una sola de las partes —la empresa— y condicionan a la aceptación de dimensiones que desconocen, entre ellas que se le otorga una licencia no exclusiva de uso de los datos personales, transferible a todos los que quieran emplear la información y, por supuesto, libre de regalías.

Cuando en 2014 Facebook compró por 19,000 millones de dólares a WhatsApp, señaló que no relacionaba las cuentas de WhatsApp y Facebook; no obstante, actualmente reconoce que el conjunto de datos personales recolectados y obtenidos de las personas sí se combinan en volumen, variabilidad y velocidad para analizarlos y orientarlos a la influencia en la toma de decisiones. La nueva política de privacidad de WhatsApp del 15 de mayo de 2021 permite que datos de usuarios y usuarias —excluyendo europeos— sean compartidos con el resto de los servicios de Facebook. Si bien ello no afecta a la Unión Europea, sí lo hace a países como México, de quienes tienen perfiles completos para envío de publicidad personalmente dirigida.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) analizó los datos personales que recaban Facebook, Instagram, YouTube, Twitter y WhatsApp a través del estudio “Privacidad de la información de los usuarios en el uso de servicios digitales” en 2020. La información se replica y conjunta en el cuadro que se presenta a continuación.

EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES POR LAS INSTITUCIONES...

DATOS QUE RECABA CADA RED SOCIAL

<i>Facebook (Meta)</i>	<i>Instagram</i>	<i>YouTube</i>	<i>Twitter</i>	<i>WhatsApp</i>
Agenda de direcciones: videos	Atributos del dispositivo: nivel de carga de batería, tipos y nombres de aplicaciones, cámara, contenido visto.	Actividad de compra	Acceso a dispositivos	Cookies
Características del dispositivo: uso del servicio.	Cookies	Actividad en el servicio: videos que ves, términos que buscan, usuarios con los que te comunicas, visualizaciones e interacciones de contenido.	Contactos de agenda	Dirección IP
Datos de categorías especiales (opcionales): acontecimientos importantes, opiniones religiosas o políticas, origen étnico o racial, creencias filosóficas, etcétera.	Datos de categorías especiales (opcionales): acontecimientos importantes, opiniones religiosas o políticas, origen étnico o racial, creencias filosóficas, etcétera.	Actividad realizada	Cookies y sistema operativo	Foto de perfil
Datos de pago y transacciones	Fotos y video	Aplicaciones	Datos del dispositivo: sistema operativo, proveedor de telefonía móvil, navegadores usados.	GPS: ubicación
Datos de reconocimiento facial	GPS	Cookies	Dirección OIP	Historial de navegación



LORENA PICHARDO FLORES

132



<i>Facebook (Meta)</i>	<i>Instagram</i>	<i>YouTube</i>	<i>Twitter</i>	<i>WhatsApp</i>
Fotos y cámara	Historial de navegación: personas con las que interactúas y la hora, duración de actividades, etcétera.	Correos que recibes y escribes	Fotos y videos	Identificadores
Historial de navegación: personas con las que interactúas y la hora, duración de actividades, etcétera.	Libreta de direcciones y registro de llamadas: uso de los servicios y funciones.	Dirección IP	Historial de navegación	Información sobre transacciones: información y confirmación y recibos de pago.
Identificadores	Mensajes	Dispositivo y su configuración: número de teléfono y nombre del operador, navegadores utilizados, red móvil, aplicaciones, sistema operativo, sensores del dispositivo.	Idioma	Información sobre tu actividad, interacciones, archivos de registro, etcétera.
Mensajes	Metadatos	Documentos y hojas de cálculo	Información de pago: tarjeta de crédito o débito, transacciones aprobadas, dirección de facturación.	Libreta de direcciones: información de mensajes de estado.
Metadatos	Nombre y correo electrónico	Fotos y videos	Información de tuits y comentarios	Mensajes
Nombre y correo electrónico	Red y conexiones: dirección IP, operador de telefonía móvil o proveedor de Internet.	GPS (ubicación)	Mensajes (SMS)	Nombre y correo electrónico

EMPLEO DE LAS REDES SOCIODIGITALES POR LAS INSTITUCIONES...

<i>Facebook (Meta)</i>	<i>Instagram</i>	<i>YouTube</i>	<i>Twitter</i>	<i>WhatsApp</i>
Red y conexiones: dirección IP, operador de telefonía móvil o proveedor de Internet, velocidad de conexión y señales del dispositivo, como bluetooth, wifi, etcétera.	Transacciones y métodos de pago	Historial de navegación	Nombre y correo electrónico	Número de teléfono
Registro de llamadas: GPS y cookies		Historial de visualizaciones	Número de teléfono	Videos y fotografías
		Identificadores	Páginas visitadas	
		Llamadas y SMS: fecha, hora, duración, números telefónicos de las llamadas.	Proveedor de servicios de telefonía móvil.	
		Nombre y correo electrónico	Tipo de navegador	
			Ubicación	



FUENTE: elaboración propia con datos del IFT (2020: 18-22).

El cuadro anterior revela que la privacidad no existe en las redes sociodigitales. Los datos personales que se comparten en ellas no son proporcionales al servicio prestado, pues se registran, monitorean y transfieren —o venden— a otras empresas —terceros—; incluso, cuando las cuentas se eliminan por las personas usuarias, queda un registro en el sistema y es posible hacer un seguimiento de aquéllas.

La forma más segura de garantizar la protección de los datos personales en ellas es a través de la autodeterminación informativa del usuario, esto es, haciendo valer la libertad de controlar los datos personales que cada uno decide compartir.

LORENA PICHARDO FLORES

## 5. *Derechos de autor y propiedad industrial: limitaciones y excepciones*

Todas las obras publicadas en una plataforma de redes sociodigitales o página web están protegidas por el derecho de autor y/o conexos, de modo que será necesario obtener el permiso del titular del derecho antes de utilizarla.

134 La persona que gestiona contenidos digitales en redes sociodigitales debe respetar la propiedad intelectual, que incluye a los derechos de propiedad industrial, de autor y conexos de obras, marcas u otros recursos que empleen. En caso de ameritarlo, deberán citarse las fuentes de las que se obtuvo, previa confirmación de que la información a publicarse sea susceptible de ser divulgada y no afecte la propiedad intelectual de terceros.

Asimismo, en el empleo de música, video, fotografías o cualquier otro recurso de terceros en las cuentas institucionales en redes sociodigitales, se deberá contar con la autorización de los autores para su publicación.

La titularidad de los derechos patrimoniales de las creaciones intelectuales que generen el personal académico y los funcionarios en sus instalaciones y con sus recursos son de la institución de educación pública; no obstante, se deben reconocer los derechos morales de sus creadores. Ahora bien, al utilizar la propiedad intelectual de terceros cuyos derechos patrimoniales no le correspondan a la institución de educación pública, se debe conseguir el consentimiento expreso y por escrito del titular del material que se pretenda utilizar, un deber que difícilmente se cumple en redes sociodigitales de cualquier tipo.

En el supuesto de que una obra pudiera utilizarse libremente porque está bajo el dominio público por haber vencido el plazo de la protección del derecho de autor —transcurridos cien años *post mortem* del autor de la obra—, sólo podrá hacerlo si se tiene certeza de no haber otros derechos asociados a la obra, circunstancia similar que se aplica a una canción, un video u otra obra protegida por el derecho de autor.

En el caso de la difusión de marcas, logotipos, emblemas y escudos, así como de obras literarias o artísticas de nueva creación por parte del personal de la institución educativa en redes sociodigitales, se requiere solicitar su protección bajo la LFDA y la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial (LFPPI) a través del área jurídica interna respectiva. El empleo de marcas, logotipos y escudos de la propia institución de educación pública no requiere autorización si su uso está alineado con los fines institucionales y no implica explotación comercial. Asimismo, deben utilizarse tal como obra en su registro para evitar modificaciones, mutilaciones o deformaciones que puedan alterar su carácter distintivo. Además, deben incluir la leyenda “Marca Registrada”, las siglas “M. R.” o el símbolo ® para acreditar su uso.



Cuando se publiquen contenidos digitales que utilicen “fuentes de acceso público”, se debe contemplar que los artículos 3o., fracción XVII, y 5o. de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados consideran como tales a las páginas de Internet o medios remotos o locales de comunicación electrónica, óptica y de otra tecnología, siempre que el sitio esté concebido para facilitar información al público y esté abierto a la consulta general; los directorios telefónicos; los diarios, gacetas o boletines oficiales, de acuerdo con su normativa; los medios de comunicación social, y los registros públicos.

135

Cabe hacer especial mención a los “términos y condiciones de uso” o las “políticas de uso” de las plataformas tecnológicas de tales redes, cuyo contenido se caracteriza por conceder una licencia no exclusiva, sublicenciable, mundial, no sujeta a regalías y transferible para usar, reproducir, distribuir, mostrar, ejecutar y crear obras derivadas a partir del contenido digital. Tales verbos son intercambiables o reemplazables por sinónimos en los términos y condiciones de las plataformas de Facebook, Twitter, Instagram y YouTube.

En seguimiento a lo anterior, los citados términos y condiciones de uso de las plataformas en redes sociodigitales sujetan los derechos de autor a consentir una licencia no exclusiva para utilizar su contenido, conservando el usuario los derechos sobre lo publicado, con el “beneficio” de que tal licenciamiento se extingue cuando el contenido se elimina de la red sociodigital respectiva.

#### 6. *Deber de secrecía: su falta motiva la rescisión laboral y actualiza el delito de revelación de secretos*

Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión tienen la obligación de no revelar en medios de cualquier tipo secretos de su patrón, en este caso de la institución educativa, de conformidad con los artículos 47, fracción IX, y 134, fracción XIII, de la Ley Federal del Trabajo, así como el artículo 44, fracción IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Si bien es cierto que no existe ninguna fórmula con la cual se logre cumplir por completo con el deber de confidencialidad, una de ellas es incluir una cláusula en el contrato laboral o como anexo después de firmarse el contrato.

La cláusula de confidencialidad señala a la persona trabajadora este deber y el tipo de información que mantendrá en secreto —no difundirla en redes sociodigitales—, así como el tiempo o duración de esta limitación, pues concluida la relación laboral se mantiene ese compromiso, y también debe incluir

LORENA PICHARDO FLORES

las consecuencias de incumplirla. Si la inobservancia de la cláusula se realiza durante la relación de trabajo, implica la rescisión laboral sin responsabilidad para el patrón. No obstante, si el incumplimiento se da fuera de la relación laboral, pero en el periodo marcado en el que se debería seguir cumpliendo, la institución podrá acudir a los tribunales a solicitar la indemnización por daños y perjuicios. La negativa a firmar la cláusula o acuerdo referido por parte de la persona empleada no lo exime de su deber de confidencialidad.

136

El artículo 210 del Código Penal Federal sanciona el delito de revelación de secretos a la persona que, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

●  
○  
●

También podrían ser sujetos de infracciones administrativas por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, debido a la divulgación de secretos industriales en redes sociodigitales, de conformidad con el artículo 386, fracción XIV, de la LFPPI.

## 7. Delitos comunes en las redes sociodigitales

### A. Ciberacoso (cyberbullying) y sus formas

El ciberacoso, *cyberbullying* o acoso cibernético es la situación en que una persona es expuesta, de manera repetida y de forma prolongada en el tiempo, a acciones negativas con la intención de causar, o tratar de causar, daño o molestias por parte de una o más personas mediante el uso de medios electrónicos, tales como el teléfono celular y la Internet (Peter y Petermann, 2018).

Puede adoptar muchas formas, entre las cuales el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala:<sup>13</sup>

- Recibir mensajes ofensivos, con insultos o burlas.
- Recibir fotos o videos de contenido no sólo sexual.
- Que se publique información personal, fotos o videos —falsos o verdaderos— para dañar a otra (u *outing*).
- Criticar la apariencia (forma de vestir, tono de piel, peso, estatura, etcétera) o clase social.

---

<sup>13</sup> El Módulo sobre Ciberacoso (Mociba) 2020 forma parte de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020, a cargo del INEGI, y muestra los resultados de la encuesta levantada del 5 de octubre al 27 de noviembre de 2020. Se encuentra disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/MOCIBA-2020.pdf> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2021).

- Recibir insinuaciones o propuestas de tipo sexual para molestar.
- Hacerse pasar por otra persona para enviar información falsa, insultar o agredir.
- Ser contactado(a) por medio de nombres falsos para molestar o dañar.
- Vigilar redes sociodigitales de alguien con el fin de dañarlo (o *cyberstalking*).
- Ser provocado en línea para reaccionar de forma negativa.
- Ser excluido en línea para mantener a la víctima alejada del grupo.
- Enviar mensajes con lenguaje vulgar o discursos incendiarios para incitar a la pelea (o *flaming*).
- Generar y difundir mentiras de alguien para destruir su reputación o alejarle de otros.

137



En ocasiones se confunde con el *cibergrooming* y el *sexting*. El *cibergrooming* es un tipo de acoso que recibe una persona menor de edad por parte de una adulta que se hace pasar por otra menor, mientras que el *sexting* es el envío de mensajes, fotos y videos con contenido sexual a través de aplicaciones de mensajería.

La amplitud de acepciones del ciberacoso hace que el concepto parezca que sólo es de tipo y contenido sexual, y no es así, pues hemos señalado que el INEGI valoró varias nociones del acoso en sentido amplio. En tanto que el acoso sexual es específico, la Ley Federal del Trabajo lo regula y define como “una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos”.<sup>14</sup>

El ciberacoso sexual en el contexto del párrafo anterior se sanciona laboralmente con la rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón o, en su caso, para la persona trabajadora.

El ciberacoso sexual no laboral, y más plausible de presentarse en las redes sociodigitales, es el considerado como una forma de violencia, que consiste en la difusión de audios, fotos y videos sólo de contenido sexual, de acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y el Código Penal Federal (delito de violación a la intimidad sexual en su artículo 199 Octies).

Al generarse el ciberacoso sexual *online*, siempre hay forma de que se deje una huella digital, es decir, un registro que pueda servir de prueba para ayudar

<sup>14</sup> Artículo 3o. Bis, inciso *b*, de la Ley Federal del Trabajo. Este artículo se encuentra vinculado con los numerales 47, fracción VIII; 51, fracción II, y 133, fracciones XII y XIII, de la misma Ley.

LORENA PICHARDO FLORES

a detener el abuso, que va desde capturas de pantalla hasta resguardo de mensajes de texto.

138 Para ello es indispensable denunciarlo a la Policía Cibernética de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y, al mismo tiempo, bloquear a la persona acosadora e informar sobre su comportamiento en la plataforma de la red sociodigital, dado que estas aplicaciones ofrecen diferentes herramientas, como los centros de atención y espacios de denuncia, para proteger a las víctimas e informarles cómo bloquear, silenciar o denunciar a las personas agresoras.

●  
○ B. *Delito de violación a la intimidad sexual*  
●

La reforma a la LGAMVLV en materia de violencia digital y mediática, conocida como Ley Olimpia, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 1o. de junio de 2021, la cual añade el capítulo IV Ter, “De la violencia digital y mediática”, que señala las modalidades de violencia, a saber:

- Digital.
- Mediática.
- Violación a la intimidad sexual.

La “violencia digital” es la acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación con las que se exponga, distribuya, difunda, exhiba, transmita, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios o videos, reales o simulados, de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, y que le cause a la persona daño psicológico y emocional, en su vida privada o imagen. También se considera violencia digital a aquellos actos dolosos que causan daño a la intimidad, la privacidad o la dignidad de las mujeres mediante tecnologías de la información y comunicación (artículo 20 Quáter).

La “violencia mediática” es aquella realizada a través de medios de comunicación que, de manera directa o indirecta, promueva estereotipos sexistas, haga apología de la violencia contra mujeres y niñas, permita la producción y difusión de un discurso de odio sexista, así como la discriminación de género o la desigualdad entre mujeres y hombres. Este tipo de violencia puede ser ejercida por una persona física o moral que utilice un medio de comunicación para producir o difundir dichos contenidos (artículo 20 Quinquies).

Además, cuando se trate de violencia digital o mediática, el órgano jurisdiccional podrá ordenar inmediatamente medidas de protección para la víctima,

como requerir vía electrónica a empresas digitales, medios de comunicación, redes sociodigitales o páginas electrónicas, al igual que a personas físicas o morales, que realicen la eliminación de cualquier tipo de imagen, audio o video relacionado con la investigación. Asimismo, la autoridad podrá solicitar el resguardo y conservación lícita de este contenido dañino denunciado. La anterior concepción de la violencia digital en la ley es acotada a la difusión de contenido sexual sin consentimiento y pasa por alto conductas que también son consideradas formas de violencia en línea, como el acoso, el monitoreo y acecho, la suplantación de identidad, entre otras agresiones.

139

La “violación a la intimidad sexual” es un delito cometido cuando se divulga, comparte, distribuye o publica imágenes, videos o audios con contenido íntimo sexual de una persona mayor de edad sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización. Igualmente, el delito ocurre cuando se videografe, audiografe, fotografíe, imprima o elabore imágenes, audios y videos con contenido íntimo sexual de una persona también sin su consentimiento (artículos 199 Octies, 199 Nonies y 199 Decies). Se castiga con una pena de tres a seis años de prisión y multa de quinientas a mil unidades de medida y actualización.

### *C. Delito de discriminación*

La discriminación se define en el artículo 1o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como cualquier situación que niegue o impida el acceso en igualdad a cualquier derecho; pero no siempre un trato diferenciado se considerará discriminación. Ello significa que la discriminación exige la pérdida de un derecho o que se genere una desigualdad para acceder a ellos. Para efectos jurídicos, sólo se actualizará cuando hay una conducta que evidencie distinción, exclusión o restricción, a causa de alguna característica propia de la persona, que tenga como consecuencia anular o impedir el ejercicio de un derecho.

La discriminación es inconsciente y no se visibiliza; en las instituciones de educación pública es común que se marquen preferencias de acuerdo con el aspecto de las personas o su estilo de vida, tales como el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la situación social o económica, la condición de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

LORENA PICHARDO FLORES

Por ello, se hace énfasis en que las personas más vulnerables ante la discriminación son las personas con discapacidad: personas adultas, niñas, niños, jóvenes, indígenas, personas con VIH, personas no heterosexuales, personas con identidad de género distinta a su sexo de nacimiento, migrantes y refugiados.

En materia penal se sancionan las conductas en contra de la dignidad de las personas a través del delito de discriminación establecido en los artículos 149 Ter del Código Penal Federal y 206 del Código Penal para el Distrito Federal.

En el empleo de las redes sociodigitales, las instituciones de enseñanza superior son responsables de educar para eliminar patrones culturales discriminatorios, así como para evitar la exclusión por motivos de pobreza en ese entorno; si bien no pueden realizar una vigilancia en Internet, estas instituciones sí pueden advertir expresiones discriminatorias en redes sociodigitales y difundir contenidos con enfoques culturales incluyentes.

En suma, son una variedad de problemas jurídicos a los que se enfrentan las instituciones de educación pública con el empleo de las redes sociales. Ante el desconocimiento del panorama que hay entre los funcionarios de la educación, se requieren de soluciones jurídicas y herramientas de prevención y mitigación del daño.

## VI. SOLUCIONES JURÍDICAS Y AUTORREGULACIÓN

### 1. *Vía administrativa (sancionatoria)*

La persona servidora pública de una institución de educación pública que divulgue información reservada y confidencial de la propia institución o datos personales de terceros en redes sociodigitales institucionales es responsable de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 206) y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (artículo 163).<sup>15</sup>

Como las leyes de transparencia y protección de datos personales son de carácter administrativo y su dictamen final corresponde a los organismos garantes federal y estatales, cuando éstos se pronuncian al resolver un recurso de revisión, queja o denuncia sobre el incumplimiento de las leyes en la materia por parte de una persona servidora pública de la educación, emiten una resolución que así lo señala y remiten al órgano interno de control o contraloría de

<sup>15</sup> Véase la normatividad análoga institucional o estatal emitida en la materia por los estados de la República y los organismos educativos autónomos.

la institución de educación pública para que sea ella quien defina la forma de fincar responsabilidades a quien cometió la infracción. Así, en los casos del IPN y la UPN, dicha función la hará su órgano interno de control; en el caso de la UAM, no hay un órgano análogo,<sup>16</sup> y en la UNAM se llevará a cabo por su contraloría. Además, tales órganos, en conjunto con su propia legislación interna, tienen la potestad de aplicarla; sin embargo, en la práctica no hay forma de verificar que sí lo hacen y de qué forma.<sup>17</sup>

141

Al hacer una revisión de las resoluciones del comité de transparencia de los cuatro sujetos obligados (IPN, UAM, UNAM y UPN), se advierte que no se ha sometido a consideración de esos órganos plenarios ningún caso de redes sociodigitales institucionales que sea deliberado bajo las leyes de transparencia y protección de datos personales,<sup>18</sup> y tampoco se ha ordenado someter a clasificación algún tema relacionado al promoverse un recurso de revisión por el organismo garante federal.

Por otra parte, en el caso del personal docente y alumnado, existe un problema de aplicación de ambas normativas generales, porque su ámbito personal de validez es sólo para personas que desempeñen servicios de carácter administrativo a partir de una jefatura de departamento o equivalente, por lo que a aquellos no les es aplicable. A falta de normatividad en la materia, las instituciones de educación pública aplican la legislación universitaria o educativa de la institución (estatutos generales, orgánicos o del personal académico; leyes orgánicas; acuerdos de creación; códigos de ética; legislación de responsabilidades administrativas, etcétera) a través de las defensorías y tribunales universitarios, que atienden asuntos respecto a las “faltas graves a la disciplina universitaria”, por lo que la eficacia y la aplicación que tienen las leyes especiales de transparencia y protección de datos personales no hacen posible obtener el resultado esperado.

<sup>16</sup> Dicha institución cuenta con una contraloría social, que tiene funciones diversas a un órgano interno de control o fiscalizador.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la única solicitud de información hecha a una contraloría, específicamente a la de la UNAM, se respondió que a la fecha no ha habido sanciones a funcionarios o académicos por infracciones a la LGPDPPSO. Véase folio 330031921000446, disponible en: <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=330031921000446&coleccion=2>.

<sup>18</sup> Véanse las resoluciones del Comité de Transparencia de la UNAM (disponible en: <http://www.transparencia.unam.mx/obligaciones/LGTAIP/consulta/sesiones-comite-transparencia>); el de la UAM (disponible en: [https://transparencia.uam.mx/comite\\_resoluciones.html](https://transparencia.uam.mx/comite_resoluciones.html)); el de la UPN (disponible en: <https://upn.mx/index.php/transparencia/acceso-a-la-informacion>), y el del IPN (disponible en: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml?idEntidad=MzM=&idSujetoObligado=MjE4#tarjetaInformativa>).

LORENA PICHARDO FLORES

## 2. *Vía laboral*

La vía laboral establece una serie de causales de rescisión de la relación laboral, y entre ellas se encuentran la violencia y los malos tratos u otros análogos en contra del trabajador por parte del patrón —institución de educación pública— o sus representantes, la divulgación de secretos institucionales y los actos de discriminación, conforme a los artículos 47, 51, 133 y 994, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

142 ● Tratándose de mujeres como víctimas de violencia laboral, moral y por razón de sexo no sólo en redes sociodigitales, existe la posibilidad de sancionar a quien la efectúe de acuerdo con el numeral 14, fracción I, de la LGAMVLV. ● ● Por ejemplo, la UNAM, en uso de esta potestad, reformó los artículos 95 y 99 del Estatuto General, calificando a la violencia de género como una causa “especialmente grave de responsabilidad” y que es aplicable a toda la comunidad universitaria.

Por otra parte, cuando se divulga o revela información reservada, al tratarse de bienes inmateriales, la persona que lo realiza se aprovecha de su naturaleza reproducible y transmisible, lo que la hace susceptible de ser explotada; esto perjudica la posición, el valor institucional y el libre desarrollo de algún proceso que beneficia a la comunidad. Hemos dicho que la persona que revela tal información puede ser sujeto de rescisión laboral y, además, el patrón cuenta con la vía civil para reclamar una indemnización por daños a los trabajadores o extrabajadores que lo cometieron.

## 3. *Vía civil: acciones resarcitorias a través de la reparación del daño*

Tratándose de daños y perjuicios, la persona que obre ilícitamente está obligada a reparar el daño, o cuando ejerza un derecho y cause un daño a otro, está obligada a indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejerció a fin de causar el daño. En este contexto, se presenta la reparación del daño moral por medio de la condena al pago de daños y perjuicios.

Las consecuencias de un hecho ilícito son generar las condiciones para que tal hecho no vuelva a suceder, o sea, que tenga efectos de no repetición, y reparar el daño. Pero ¿qué tipo de reparaciones se pueden dar? Según el artículo 1916 del CCF, daño moral es “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás”.



Para la procedencia de la reparación civil del daño, se deben acreditar los siguientes elementos (artículos 1910 y 1912 del CCF):

- 1) Una conducta u omisión lesiva o ilícita.
- 2) La existencia del daño (resultado de la conducta u omisión lesiva).
- 3) La relación de causalidad entre la acción y el daño.

La forma en que se repara el daño moral es a través de una indemnización en dinero, cuyo monto lo determinará el juez, para lo cual considerará los siguientes aspectos:

- 1) Los derechos lesionados.
- 2) El grado de responsabilidad.
- 3) La situación económica del responsable, así como de la víctima.
- 4) Las demás circunstancias del caso.

Además, derivado de la despenalización de los “delitos de prensa”, el CCF añadió cuatro casos en los que se obliga a la reparación del daño moral, que antes eran los supuestos de delitos contra la honra:

- I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;
- II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;
- III. El que presente denuncias o querellas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y
- IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

Las instituciones de educación pública están legitimadas para demandar la reparación del daño moral en caso de que se afecte la reputación que tienen los demás respecto de la imagen que se tenga de un colegio, escuela, instituto o universidad, y la reparación deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que se dirigió la información original.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> La acción para exigir la reparación de los daños causados prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.



LORENA PICHARDO FLORES

Creemos que, en la práctica, esta vía puede satisfacer más a la víctima, pues podrá solicitar al juez, además de la indemnización obtenida, la publicación de un extracto de la sentencia a través de los medios informativos que considere convenientes a fin de restituir su decoro, honor o reputación. Si el daño fue por la difusión en redes sociodigitales, se ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia con la misma relevancia que tuvo la difusión original.

144

Ahora bien, la reproducción fiel de la información no da lugar al daño moral, incluso en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de la que se obtuvo. Por lo tanto, no hay reparación del daño moral cuando se ejerzan los derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o. constitucionales (artículo 1916 Bis del CCF).

En ningún caso se considerarán ofensas al honor las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional. Tampoco se considerarán ofensivas las opiniones desfavorables realizadas en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho cuando el modo de proceder o la falta de reserva no tenga un propósito ofensivo.

Es importante señalar el caso de las personas menores de edad. Por ejemplo, si los bachilleres que ejecuten actos que dan origen a la reparación de daño moral se encuentran bajo la vigilancia de la institución de educación pública, ésta como autoridad asumirá la responsabilidad de aquéllos (artículo 1920 del CCF).

#### 4. *Autorregulatoria*

Consideramos que un modelo de prevención legal puede ayudar a prevenir, detectar y gestionar riesgos cuando se concreta en políticas de uso de redes sociodigitales que den cuenta de estrategias, procesos y recomendaciones para el empleo de estas últimas a fin de evitar afectaciones.

Las políticas en la materia proporcionan herramientas para gestionar las crisis, la desinformación, la divulgación de información incorrecta, la mitigación de riesgos, las acciones a seguir en torno a un error o un ataque, la protección respecto a malas relaciones públicas o problemas legales, las actividades que se deben evitar en las redes sociodigitales —por ejemplo, cuestionarios en redes sociodigitales en los que se solicita información personal—, las directrices relacionadas con los derechos de autoría, la confidencialidad de

los datos personales, la violencia digital, el *cyberbullying*, la discriminación, a quién acudir y cómo responder si surge un problema de seguridad en las redes sociodigitales, entre muchos otros. Dentro de los grandes beneficios de contar con políticas de redes sociodigitales se encuentran prevenir y salvaguardar a la institución de educación pública contra problemas jurídicos potenciales, proteger su reputación y aumentar su reconocimiento. Existen algunas guías que contienen elementos que deberían considerarse para la redacción de una política de redes sociodigitales institucionales, que incluso detallan mejores prácticas (Newberry y Cooper, 2021).

145

## VII. CONCLUSIONES

En este texto se señalaron las múltiples características de las redes sociodigitales y el alcance digital de sus aplicaciones tecnológicas, donde cada plataforma de redes puede combinarse con otros canales, aplicaciones y otras plataformas de redes, lo cual provoca que los problemas jurídicos se distribuyan con celeridad y se pierda el control en Internet. Al mismo tiempo, se evidenció el tipo y la cantidad de datos personales e información en general que recaban las empresas dueñas de las redes sociodigitales, funciones que no coinciden con las de las instituciones educativas; no obstante, al visibilizarlo se combate el empleo inercial que establecen y promueven las megacorporaciones propietarias.

Por otro lado, se estableció que las redes sociodigitales de las cuatro entidades educativas federales estudiadas cuentan con contenidos heterogéneos, sobre todo en sus cuentas secundarias o complementarias, que son gestionadas por personal que no tiene la experiencia y la trayectoria que sí posee, en cambio, la autoridad central experta en comunicación social de la institución. Esta falla repercute en la diversidad de problemas jurídicos que se presentan con respecto a las transgresiones a la libertad de expresión, al derecho a la información, al derecho a la privacidad, al derecho al uso de la propia imagen, al derecho a la protección de datos personales, a los derechos de autor y propiedad industrial, y al deber de secrecía, así como a los delitos comunes en las redes sociales (ciberacoso, violación a la intimidad sexual y discriminación).

Consideramos que la alternativa más efectiva y contundente para garantizar que un afectado reciba justicia derivado de un problema jurídico es acudir a la vía penal cuando se trate de un delito y a la vía civil para recibir la reparación del daño ante una afectación moral o patrimonial, pues ambas vías no dependen de los órganos internos de control o instancias análogas de la institución educativa. En este sentido, además de obtenerse una resolución por reparación del daño por un órgano jurisdiccional, si se solicita, se obliga al

LORENA PICHARDO FLORES

infractor a difundir una disculpa pública a la víctima en el mismo medio en que se generó el daño. Lo anterior, sin dejar de lado las facultades de las autoridades educativas de iniciar procedimientos administrativos sancionatorios y, en su caso, la rescisión laboral de los funcionarios educativos responsables del uso incorrecto de las redes sociodigitales institucionales.

146 Finalmente, es indispensable sensibilizar y capacitar al alumnado y al personal docente, directivo y administrativo sobre el respeto a los derechos en las redes sociodigitales; en efecto, hacerles partícipes en la forma y el modo de publicar comentarios —el mensaje— en una plataforma tecnológica —el medio— es una manera de manipular al receptor, ya sea de activarlo o desmotivarlo, y configurar su personalidad digital, tal como lo afirmó Marshall McLuhan: “el medio es el mensaje”.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BAYER, J. B. *et al.*, 2020, “Social Media Elements, Ecologies, and Effects”, *Annual Review of Psychology*, vol. 71, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010419-050944>.
- BOCZKOWSKI, P. J. *et al.*, 2018, “How Young Users Deal with Multiple Platforms: The Role of Meaning-Making in Social Media Repertoires”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 23, núm. 5.
- BOTERO, S. *et al.*, 2020, “Capital intelectual en la creación del conocimiento: hacia el mejoramiento de la calidad académica”, *Revista de Ciencias Sociales*, Colombia, vol. 26, disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/34129>.
- BOYD, Danah M. y ELLISON, N. B., 2007, “Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 13, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>.
- BRAVO, D. Y. *et al.*, 2019, “When Things Go Viral: Youth’s Discrimination in the World of Social Media”, *Handbook of Children and Prejudice: Integrating Research, Practice, and Policy*, Nueva York, Springer.
- BRITO, J. G. *et al.*, 2012, “El uso de redes sociales por parte de las universidades a nivel institucional. Un estudio comparativo”, *Revista de Educación a Distancia (RED)*, vol. 32, disponible en: <https://revistas.um.es/red/article/view/233071>.
- CANO, R. J., 2014, “Facebook compra WhatsApp por más de 13,800 millones de euros”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/tecnologia/2014/02/19/actualidad/1392848898\\_360807.html](https://elpais.com/tecnologia/2014/02/19/actualidad/1392848898_360807.html).

- CATÓLICO, D., 2021, “Las nuevas tecnologías en la divulgación del capital intelectual: análisis en universidades colombianas”, *Apuntes Contables*, núm. 28, disponible en: <https://doi.org/10.18601/16577175.n28.03>.
- CAVOUKIAN, A., 2009, “The 7 Foundational Principles”, disponible en: <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/resources/7foundationalprinciples.pdf>.
- CLAYPOOLE, T. F., 2014, “Privacy and Social Media”, *American Bar Association*, disponible en: [https://www.americanbar.org/groups/business\\_law/publications/blt/2014/01/03a\\_claypoole/](https://www.americanbar.org/groups/business_law/publications/blt/2014/01/03a_claypoole/). 147
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED), s.f., “Discriminación e igualdad”, disponible en: [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id\\_opcion=142&op=142](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=84&id_opcion=142&op=142) (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2021). ●
- CORONA, S., 2017, “La discriminación que vemos en redes sociales no es distinta de la que hay en la calle”, *El País*, disponible en: [https://elpais.com/tecnologia/2017/12/15/actualidad/1513293481\\_945800.html](https://elpais.com/tecnologia/2017/12/15/actualidad/1513293481_945800.html). ○
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA UNAM (DGCS), 2020, “Diagnóstico de redes sociodigitales en la UNAM”, trabajo interno sin publicar.
- EDGERTON, A., 2021, “Open Facebook’s «Black Box», Whistle-Blower Tells House Panel”, *Bloomberg*.
- FACEBOOK SAFETY CENTER, 2017, “Prevención de suicidios”, disponible en: [https://www.facebook.com/safetyv2?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/safetyv2?locale=es_LA) (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2021).
- FUZESI, S. *et al.*, 2017, *Estándares internacionales de libertad de expresión. Guía básica para operadores de justicia en América Latina*, Center for International Media Assistance.
- GHERSI, C. A., 2002, *Daño moral y psicológico. Daño a la psiquis*, Astrea.
- HERMOSO, B., 2021, “Pierre Lévy: «Aunque muchos no lo crean, ya éramos muy malos antes de que existiera Internet»”, *El País*, disponible en: <https://elpais.com/eps/2021-06-27/pierre-levy-aunque-muchos-no-lo-crean-ya-eramos-muy-malos-antes-de-que-existiera-internet.html>.
- INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT), 2020, “Privacidad de la información de los usuarios en el uso de servicios digitales”, disponible en: <http://www.ift.org.mx/usuarios-y-audiencias/privacidad-de-la-informacion-de-los-usuarios-en-el-uso-de-servicios-digitales>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2021, “Módulo sobre Ciberacoso 2020”, *Comunicado de Prensa*, núm. 371/21, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/MOCIBA-2020.pdf>.

LORENA PICHARDO FLORES

KWESTEL, M. y MILANO, E. F., 2020, "Protecting Academic Freedom or Managing Reputation? An Evaluation of University Social Media Policies", *Journal of Information Policy*, núm. 10, disponible en: <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.10.2020.0151>.

LEITNER, K. H. y CURAJ, Adrian (eds.), 2014, *A Strategic Approach for Intellectual Capital Management in European Universities. Guidelines for Implementation*, UEFISCDI.

148

MAC, R. y FRENKEL, S., 2021, "No More Apologies: Inside Facebook's Push to Defend Its Image", *The New York Times*, disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/09/21/technology/zuckerberg-Facebook-project-amplify.html>.

●  
○  
●

McLUHAN, M. y FIORE, Q., 1969, *El medio es el masaje. Un inventario de efectos*, Paidós.

MENDOZA, L. A., 2014, *La acción civil del daño moral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3636>.

MICROSOFT ONLINE SAFETY, s.f., "Digital Civility Index & Our Challenge", Microsoft, disponible en: <https://www.microsoft.com/en-us/online-safety/digital-civility>.

MILLER, D., 2016, "Politics", *How the World Changed Social Media*, UCL Press, vol. 1, disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1g69z35.17>.

NEL, S., 2016, "Social Media and Employee Speech: The Risk of Overstepping the Boundaries into the Firing Line", *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 49, núm. 2, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26367599>.

NEWBERRY, C. y COOPER, P., 2021, "Cómo redactar una política de redes sociales (plantilla gratuita + ejemplos)", *Hootsuite*, disponible en: <https://blog.hootsuite.com/es/politica-de-redes-sociales/>.

PETER, I. K. y PETERMANN, F., 2018, "Cyberbullying: A Concept Analysis of Defining Attributes and Additional Influencing Factors", *Computers in Human Behavior*, núm. 86, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2018.05.013>.

RAINIE, L. et al., 2017, "The Future of Free Speech, Trolls, Anonymity and Fake News Online", *Pew Research Center*, disponible en: <https://www.pewresearch.org/internet/2017/03/29/the-future-of-free-speech-trolls-anonymity-and-fake-news-online/>.

RICHARDSON, M. E., 2020, "Social Media in the Classroom. The New Normal for University Education after COVID", *International Dialogues on*

*Education Journal*, vol. 7, disponible en: <https://doi.org/10.53308/ide.v7i1/2.19>.

SÁNCHEZ, A. J. *et al.*, 2007, “El concepto de capital intelectual y sus dimensiones”, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 13, núm. 2.

SANTANA, R., 2022, “Destapan grupo en Telegram donde alumnos de la Anáhuac compartían contenido íntimo de compañeras”, *Proceso*, disponible en: <https://n9.cl/ae82q>. 149

SHRUM, L. J., 2009, “Media Consumption and Perceptions of Social Reality: Effects and Underlying Processes”, en BRYANT, J. y OLIVER, M. B. (eds.), *Media Effects: Advances in Theory and Research*, 3a. ed., Nueva York-Londres, Routledge. ●  
○  
●

SINANAN, J. *et al.*, 2021, *Education and Young People*, núm. 16.

SINGER, N., 2019, “El monitoreo de Facebook para prevenir suicidios causa controversia”, *The New York Times*, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/01/03/espanol/Facebook-suicidio.html>.

VALKENBURG, P. M. y TAYLOR, J., 2017, *Plugged in: How Media Attract and Affect Youth*, Yale University Press.

WAKABAYASHI, D., 2018, “¿Cómo funciona el algoritmo de búsqueda de Google?”, *The New York Times*, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/07/espanol/google-algoritmo-busqueda-trump.html>.

WATTS, D., 2004, *Six Degrees: The Science of a Connected Age*, W. W. Norton & Company.

WELLS, G. *et al.*, 2021, “Facebook Knows Instagram Is Toxic for Teen Girls, Company Documents Show”, *The Wall Street Journal*, disponible en: <https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-instagram-is-toxic-for-teen-girls-company-documents-show-11631620739>.

ZHURAVSKAYA, E. *et al.*, 2020, “Political Effects of the Internet and Social Media”, *Annual Reviews*, disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-economics-081919-050239#:~:text=The%20spread%20of%20the%20Internet%20and%20social%20media,media%20can%20be%20used%20to%20mobilize%20voters.%203>.

# *RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS*





## MOVIMIENTO SOCIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Ángel Martín MARTÍNEZ HERNÁNDEZ\*

La doctora Issa Luna Pla tiene una Maestría en Derechos Humanos por la universidad London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido, y un Doctorado en Derecho de la Información por la Universidad de Occidente, Sinaloa. Actualmente, es investigadora titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM; además, se desempeña como coordinadora del Área de Derecho de la Información y es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Sus líneas de investigación son transparencia legislativa, rendición de cuentas y democracia.

La doctora Pla ha publicado diversos libros, y entre los más recientes se encuentran *Transparencia legislativa y parlamento abierto*, editado por el IIJ de la UNAM, y *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México*, editado por la UNAM y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales. De igual forma, la doctora Pla ha escrito casi una centena de artículos y capítulos de libros, mismos que son de fácil entendimiento para especialistas en el derecho, así como para cualquier interesado en el tema del derecho de acceso a la información pública.

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; egresado de la Especialidad en Derecho Energético por la misma Facultad, y egresado de la Licenciatura en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Actualmente, es supervisor regulatorio en Sempra Infraestructura y coordinador de la Especialidad en Derecho de los Energéticos de la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho (EPED). Correo electrónico: [angel\\_martin\\_m@hotmail.com](mailto:angel_martin_m@hotmail.com).

ÁNGEL MARTÍN MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

El libro *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México* es una obra que tiene eco en el pensamiento jurídico, social y político; sin embargo, es de un lenguaje tan sencillo que es de fácil entendimiento para cualquier ciudadano interesado en el derecho de acceso a la información. Asimismo, este libro está escrito con la intención de dotar de luz sobre distintas definiciones del derecho de acceso a la información, localizando las diversas redes promoventes del derecho a la información; además, contiene una revisión histórica a partir de los distintos movimientos sociales que han ocurrido durante los treinta años previos a la publicación del texto y termina con el movimiento del Grupo Oaxaca, al que, a decir de la investigadora de la UNAM, se le debe gran parte de la conformación de la legislación en la materia (Luna, 2009: XVII y XVIII).

154

- 
- 
- 

La investigadora del IJJ escogió correctamente el título del libro, pues el contenido de éste efectivamente hace un recorrido por los movimientos sociales que lograron la gran victoria de realizar una ley secundaria que reglamentó el derecho de acceso a la información en México, sin perder de vista los antecedentes más importantes a nivel internacional.

La doctora, experta en transparencia, comienza el presente libro calificando al derecho de información para todas las personas como un derecho fundamental, resultado de un proceso histórico, y que es visto desde los pilares de derechos que funcionan como sustentos del resto de los derechos; esto es, la dignidad, la libertad, la equidad y la hermandad, derechos que proveen los requisitos para que el Estado se encuentre obligado a proveer de los medios de acceso a la información. La investigadora toma como premisa el que la información hace a los seres humanos más dignos y libres, en tanto que el acceso a la información logra sociedades equitativas y unidas por el conocimiento y las mismas oportunidades para los ciudadanos (Luna, 2009: XVI).

La misma coordinadora del Área de Derecho a la Información en el IJJ reconoce (Luna, 2009: XVII y XIX) que los temas que no serán abordados en el texto son: *i*) la génesis del derecho de acceso a la información —si bien se hacen algunas referencias, el fin del libro no es la génesis, sino la implementación de la ley secundaria—; *ii*) la eficacia que ha tenido la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y *iii*) la naturaleza jurídica de lo que alguna vez fue el Instituto Federal de Acceso a la Información. A ello hay que agregarle que el libro tampoco discute: *i*) las diferencias entre lo que es el derecho a la información en estricto sentido y la libertad a la información o libertad de expresión, que es importante puntualizar para guiar al lector sobre lo que le espera en el libro, y *ii*) las limitaciones del derecho en comento.

Entrando al fondo del libro, está dividido en cuatro capítulos, que abordan las temáticas que a continuación se mencionan. En el capítulo primero, encontramos una excelente introducción respecto a lo que se entiende por “derecho de acceso a la información”, indicando por qué se le considera un derecho humano y su concepción desde el derecho internacional, para lo cual se hacen breves pero concisas referencias a los tratados y documentos internacionales en materia de derechos humanos enfocados o que involucran al derecho de acceso a la información. En el segundo apartado del capítulo primero se territorializa el derecho de acceso a la información en la legislación mexicana, tanto en su proceso de reglamentación como la jurisprudencia con la que se cuenta; es decir, se nos proporciona una clara perspectiva sobre el estado del derecho de acceso a la información en el México de los años circundantes a la reglamentación de dicho derecho. Nótese que se habla de la reglamentación del derecho de acceso a la información; si bien en México el derecho a la información fue estipulado mediante la reforma al artículo 6o. constitucional aprobada en 1977, dicho derecho requirió un considerable número de años para tener su legislación secundaria, lo que es el foco de atención del libro que se reseña.

Al final del primer capítulo, la autora nos proporciona diversos conceptos sobre el derecho de acceso a la información, tanto en su vertiente jurídica como social, así como referencias de lo que se entiende por “transparencia”, “rendición de cuentas” y “acceso a la información”, y, finalmente, establece la relación e importancia que tiene estrechamente con otros derechos humanos. En este punto hay que considerar que el derecho de acceso a la información es vital para la vida democrática, ya que se constituye como limitante a la arbitrariedad de la gestión pública y pilar del flujo informativo que, a su vez, facilita el ejercicio del resto de los derechos humanos.

En el capítulo segundo, la doctora Issa Luna realiza un análisis histórico, suficientemente detallado, del movimiento social y político que culminó en la ley secundaria del consagrado derecho constitucional de acceso a la información, movimiento que logró la apertura de la información y la transparencia en la gestión del Estado. Comienza por explicarnos el cambio político y la naturaleza del movimiento, las redes sociales y políticas que marcaron el movimiento del derecho de acceso a la información, así como los hitos que dispararon la reforma. Posteriormente, efectúa una construcción del movimiento social, haciendo referencia a los académicos y las casas editoriales involucrados en el movimiento; por supuesto, realiza importantes referencias al Grupo Oaxaca, que fue uno de los actores principales para la legislación del derecho de acceso a la información. Ya habrá notado el lector que la autora aterriza en su texto el proceder histórico a la realidad y las vivencias de los tiempos en que se implementó la reforma, pues, como decía Nietzsche, “...necesitamos la



ÁNGEL MARTÍN MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

historia, pero la necesitamos de un modo distinto a la del ocioso maleducado en el jardín del saber... necesitamos la historia para la vida y para la acción” (Nietzsche, 1999: 37).

De la misma manera, el capítulo segundo aborda el discurso entablado para alcanzar el objetivo de la reglamentación del derecho de acceso a la información. Previo a finalizar el segundo capítulo, la autora nos explica de una manera sumamente clara los principios que guiaron al Grupo Oaxaca, las acciones que dicho grupo llevó a cabo y los obstáculos que tuvo para lograr el objetivo final.

156

- El capítulo tercero desarrolla el proceso de redacción de la Ley Federal de
- Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; para ello,
- realiza un recorrido por los distintos proyectos de ley y marca las diferencias que se encontraban entre dichos proyectos, al igual que hace referencia a las fuerzas políticas impulsoras de cada uno de los proyectos.

Cabe la pena puntualizar que la propuesta del Grupo Oaxaca fue suscrita por los partidos opositores al gobierno en turno, en ese momento el Partido Acción Nacional, el cual se vio en la necesidad de acercarse al grupo de expertos para llevar a cabo un trabajo conjunto, que concluiría con la aprobación del dictamen por la Cámara de Diputados; sin embargo, el partido en el gobierno no aceptó incluir en la iniciativa diversos temas que consideró álgidos.

Asimismo, el capítulo tercero identifica los temas de debate y controversia, a saber: su tratamiento como derecho fundamental o como ley administrativa, el alcance de la ley, la clasificación, los aspectos procedimentales y el órgano encargado de la supervisión de dicha ley. Al final de dicho capítulo se estudian los concesos logrados para la aprobación, indicando las principales aportaciones para ello; la aprobación y la crítica que merece recibir la ley, y el movimiento para lograr la cristalización del acceso a la información.

Considero que esta crítica puede centralizarse en que se omitió, en razón de hacer viable la aprobación en ambas cámaras del Congreso de la Unión, el incluir a los partidos políticos y a los sindicatos como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El cuarto y último capítulo hace una reflexión sobre las enseñanzas que deja el movimiento de acceso a la información y el proceso legislativo. En este sentido, dicho apartado comienza por hablar sobre la implementación e impacto que tendrá la legislación de acceso a la información, así como la importancia de la sociedad civil organizada para lograr tales avances democráticos; de la misma manera, hace una valoración de los alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y realiza algunas valoraciones de lo que alguna vez fue el Instituto Federal de Acceso a la Infor-

MOVIMIENTO SOCIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN...

mación. El libro cierra con apreciaciones sobre la necesidad de una reforma al artículo 6o. constitucional, el objetivo del derecho de acceso a la información y los retos para llevar a cabo la reforma propuesta. Si bien la doctora hizo alguna propuesta, al momento de escribir esta reseña (2022) sabemos que dicho artículo ya ha sufrido ciertas modificaciones —tres para ser concretos—, y seguramente algunas fueron guiadas por los comentarios realizados por la ilustre doctora Luna Pla.

Finalmente, si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue abrogada por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el libro nos deja un cúmulo de enseñanzas relacionadas con uno de los movimientos civiles más emblemáticos del México del siglo XXI, digno de ser leído y de implementar para seguir transitando a un México más libre, democrático y transparente.

157



BIBLIOGRAFÍA

- LUNA PLA, I., 2009, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- NIETZSCHE, F., 1999, *Sobre la utilidad y el perjuicio de la historia para la vida: II intempestiva*, España, Biblioteca Nueva.

## EL CONGRESO MEXICANO Y EL PARLAMENTO ABIERTO: TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INNOVACIÓN, INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIAS

*Sebastián GODÍNEZ RIVERA*

El parlamento abierto y la transparencia son temas que se han desarrollado recientemente en la política mexicana. Los actores políticos han moldeado este concepto al punto de catalogar foros y reuniones con la etiqueta de parlamento abierto. Por ello, el libro *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, coordinado por Khemvirg Puente, es un acercamiento a los retos, los conceptos y el uso de las nuevas tecnologías para generar lazos entre la ciudadanía y los representantes populares, sobre todo en un momento donde el desencanto democrático es latente y el cuestionamiento a las instituciones se encuentra en el punto más álgido.

Es importante partir del concepto “parlamento abierto”, que se refiere “a que sus deliberaciones están abiertas materialmente al público, ya que son importantes las estrategias de los parlamentos para informar al público acerca de sus labores y fomentar su interés y participación” (Unión Interparlamentaria, 2006: 43 y 56). El propósito de transparentar la labor legislativa se debe a la constante crisis de la democracia y la desconfianza de la sociedad hacia el modelo de representación, y México no es la excepción. Ahora bien, ya establecido el concepto, es importante rescatar que hay tres puntos que son básicos para impulsar el parlamento abierto: 1) el derecho de acceso a la información; 2) la participación ciudadana, y 3) la rendición de cuentas.

Partiendo de los preceptos anteriores, el Poder Legislativo ha impulsado diversas herramientas para que los temas de la agenda parlamentaria lleguen a la sociedad y éstos puedan estar enterados sobre las iniciativas, los debates y los temas del congreso. Así lo relata la expresidenta del Senado, Mónica Fer-

*Revista Estudios en Derecho a la Información,*  
núm. 15, enero-junio de 2023, pp. 159-162.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*  
*Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

SEBASTIÁN GODÍNEZ RIVERA

160 nández Balboa, quien en su artículo enlista todas las herramientas con las que la cámara alta cuenta para informar a la ciudadanía, pero también para que la información sea consultada en las versiones estenográficas, los diarios de debates, la gaceta del Senado, la sinopsis legislativa y los expedientes en línea, los cuales pretenden impulsar una agenda de apertura a través del cambio de la cultura y la mentalidad (Fernández Balboa, 2021). Todas las herramientas antes mencionadas se apoyan en las nuevas tecnologías para lograr una mayor cobertura, pero a su vez se busca una mayor difusión de los temas legislativos, con el objetivo de incorporar a los ciudadanos en el quehacer político.

●  
○  
● Por otro lado, la Cámara de Diputados también cuenta con una modernización de todos sus portales y herramientas para romper la visión del hermetismo que durante tanto tiempo caracterizó a la política mexicana. El Congreso cuenta con un nuevo portal de Internet que lo hace accesible a cualquier persona y que impulsa la inclusión para que las personas con alguna discapacidad no presenten dificultades al momento de utilizarlo. Otra herramienta ha sido el servicio profesional en temas de transparencia, que pretende especializar y tecnificar a los perfiles para que haya un mejor desenvolvimiento en el trabajo legislativo, el cual está sustentado en la actualización constante y en la evaluación del desempeño (Báez, 2021).

Finalmente, la forma en la que más se ha transparentado la labor de los congresistas ha sido a través del Canal del Congreso, donde México ha sido uno de los pioneros junto con Chile, Brasil y Argentina, ya que transmiten las sesiones en vivo del congreso federal. No obstante, México cuenta con un marco muy amplio de oportunidades, pues todas las entidades federativas cuentan con canales de radio y televisión, con los cuales se podían difundir las sesiones de los congresos locales (Fernández Sánchez, 2021).

En este balance sobre el aprovechamiento de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías es importante destacar los esfuerzos por parte de académicos, especialistas, técnicos y algunos políticos, quienes pretenden tejer un nuevo vínculo con la sociedad. El parlamento abierto en México cuenta con un horizonte favorable para poder recuperar la confianza de los ciudadanos, quienes ven tan distantes e, incluso, ajenos de la vida diaria a sus representantes.

Sin embargo, en otros países existen experiencias que pueden servir para fortalecer la transparencia legislativa, como el caso del Reino Unido y el portal *e-parliament*, donde los ciudadanos pueden hacer peticiones de tipo sustantivas, que pretenden lograr un cambio. Por otro lado, están las peticiones de protesta, que muestran el descontento con las decisiones tomadas en el parlamento (Garcés, 2021). Pero no es la única experiencia de transparencia en el mundo; al sur del continente americano, Brasil ha implementado Wikilegis,

que es una aplicación que impulsa la legislación colaborativa y la participación, donde los brasileños pueden enviar propuestas o comentar los proyectos originales y, de esta forma, la ciudadanía se siente cercana y tomada en cuenta durante la creación de leyes que afectarían la vida de los ciudadanos.

Las experiencias anteriores pueden fortalecer la participación y la confianza en el proceso legislativo y, a su vez, combatir la crisis de representación que atraviesa México. No obstante, este desencanto ya venía de tiempo atrás y la pandemia lo ha exacerbado. Los estudios para analizar qué pasó con la labor legislativa en México durante la COVID-19 son pocos; sin embargo, María del Carmen Nava Polina analiza los retos, los funcionamientos y el contexto del modelo de parlamento abierto durante este periodo.

Las restricciones por la enfermedad frenaron el trabajo parlamentario, restringiendo viajes y limitando el acceso a los recintos parlamentarios; por ello, implementaron el modelo híbrido para realizar las sesiones (unos a distancia y otros en presencial) o, en su defecto, el modelo a distancia. El Congreso mexicano, gracias a la virtualidad, pudo desarrollar sus funciones y no detener el proceso legislativo; sin embargo, Nava Polina propone que hay beneficios y riesgos por apostar a las tecnologías en un trabajo permanente. El trabajo remoto logra transparentar y seguir en tiempo real las discusiones legislativas, pero del otro lado están los riesgos de que actores externos intenten cooptar los votos de los legisladores (Nava, 2021).

No obstante, aunque la pandemia frenó la velocidad con la que el parlamento abierto se iba desarrollando en México, es importante destacar que éste ya se encontraba con algunos retos desde su nacimiento. Khemvirg Puente, en el último capítulo de la obra, hace una crítica a lo que los legisladores mexicanos consideran parlamento abierto: foros, reuniones y audiencias de trabajo; si bien éstas son importantes y hacen más transparente el deber legislativo, esto no es parlamento abierto, debido a que no buscan la innovación en la tecnología o no se sujetan a un régimen de responsabilidades (Puente, 2021). Por lo tanto, existe un estiramiento del concepto que puede generar confusiones o degeneración de las prácticas, los valores y los preceptos en los cuales se sustenta.

Aunado a ello, existe un vacío del entramado institucional que permita el fácil acceso y entendimiento de estos mecanismos por parte de la población, y que se logra con la implementación de los legisladores y la sociedad civil. Sin embargo, para lograr vencer estos retos, también se deben establecer ejercicios de responsabilidad, supervisión, escrutinio y diplomacia para tecnificar y consolidar las labores de transparencia (Puente, 2021).

Por tal razón, el libro *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad par-*





SEBASTIÁN GODÍNEZ RIVERA

*lamentarias* sistematiza los grandes retos que México tiene por delante en esta materia, además de que aborda diversos temas que nos conciernen como ciudadanos y que fortalecerán la vida democrática e institucional de nuestro país. La presente obra está escrita con un lenguaje accesible para todos los lectores, pero sobre todo es un llamado a la sociedad para que se involucre y participe en el ejercicio de fiscalización y monitoreo del trabajo legislativo, debido a que todas las leyes que se aprueban nos afectan como país.

162

#### BIBLIOGRAFÍA DEL LIBRO RESEÑADO

- 
- 
- 
- BÁEZ RICARDEZ, Graciela, 2021, “Parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados”, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.
- FERNÁNDEZ BALBOA, Mónica, 2021, “El modelo de parlamento abierto y la actividad legislativa en el Senado”, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Eduardo, 2021, “El Canal del Congreso y el modelo de parlamento abierto en México”, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.
- GARCÉS MÉNDEZ, Itzel Panambí, 2021, “Plataformas digitales y experiencias exitosas de parlamento abierto en el mundo”, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.
- NAVA POLINA, María del Carmen, 2021, “Parlamento abierto en México en el contexto de la pandemia”, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg (coord.), 2021, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.
- ROJAS HERNÁNDEZ, Laura, 2021, “Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados”, *El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, México, INAI.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista académica *Estudios en Derecho a la Información* es una publicación semestral que editan el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el Instituto Nacional de Transparencia, de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). La revista publica manuscritos cuyo eje temático sea el derecho a la información, a través de estudios caracterizados por ser multidisciplinarios y plantear cuestiones sobre el papel de las normas jurídicas y las políticas públicas en los procesos de desarrollo institucional, impacto económico, comunicación, gobierno y poder.

Se reciben exclusivamente trabajos originales y que no hayan sido publicados con anterioridad. Los manuscritos son considerados para su publicación preferentemente cuando emplean técnicas de investigación empírica, datos estadísticos, análisis cualitativo y/o cuantitativo en un estilo crítico y analítico, incluyendo hipótesis, argumentación, contraargumentación y notas concluyentes.

Los manuscritos recibidos deben aportar una contribución académica sustancial en los temas que incluye esta revista dentro del derecho a la información: derecho de acceso a la información pública, transparencia gubernamental y rendición de cuentas; protección de datos personales y privacidad; tecnologías de la información y de la comunicación; libertad de expresión y periodismo; regulación y políticas de los medios de comunicación y telecomunicaciones.

Los artículos y comentarios jurídicos sometidos a consideración de la revista deben incluir un resumen de no más de 250 palabras, y de 3 a 5 palabras clave que reflejen el contenido del manuscrito. Los textos deben estar divididos en secciones, incluyendo la bibliografía o referencias utilizadas. Las notas a pie de página se deben incluir en caso de que sean estrictamente necesarias y con contenido sucinto. Se evitará subrayar o resaltar en mayúsculas y negritas el texto; el uso de itálicas se reserva para los términos en otro idioma, los títulos de publicaciones u obras, y las li-

gas de fuentes en Internet. Se evitarán las citas textuales mayores a las 40 palabras, excepto en los comentarios jurídicos cuando sea estrictamente necesario.

164 Los artículos no deben exceder las 20 páginas a interlineado 1.5, incluyendo tablas y gráficas; los comentarios jurídicos tendrán una extensión de hasta 15 páginas a interlineado 1.5. Las reseñas de libros no deben rebasar las 10 páginas. La letra estándar para manuscritos es Arial, 12 puntos. Se reciben manuscritos en español, inglés, portugués, italiano o francés. La revista publica textos que utilicen el sistema de citación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de acuerdo con sus *Criterios editoriales*, exclusivamente en el Sistema Harvard.

- La revista se reserva el derecho de mejorar los manuscritos como parte del proceso editorial, aclarando la redacción o corrigiendo faltas ortográficas y/o gramaticales.

Los artículos, así como los comentarios jurídicos que sean pre-seleccionados por el Comité Editorial, pasarán al proceso de dictaminación o arbitraje doble ciego. Los dictámenes pueden determinar que los manuscritos son publicables, no publicables o condicionados a cambios.

### *Recepción de manuscritos*

La recepción de manuscritos es únicamente por la página web de la revista a través de su “Usuario” (<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion>). Si no tiene “Usuario”, debe crearlo en “Registro de usuarios”, que se encuentra en “Información para autores” (es importante que se complete el formulario de registro con el mayor número de datos requeridos, y el nombre de usuario tendrá que estar en el siguiente formato: “Nombre\_Apellido”). Al ingresar al sitio con su “Usuario”, debe dar clic en “nuevo envío”, seguir las instrucciones para llenar el formulario y adjuntar su manuscrito (al “subir archivo” seleccione la ubicación de su documento dentro de su computadora y, posteriormente, dé clic en “Cargar”). Para mayor información y dudas deberá mandar un correo a [redi.ijj@unam.mx](mailto:redi.ijj@unam.mx).