

Artículos

- **El derecho a la protección de datos personales como límite a la transparencia administrativa en España**
Diana Paola González Mendoza
- **Desafíos de la tipificación, investigación y sanción del Robo de Identidad en México, un análisis en el año 2020**
Alma Jéssica Velázquez Gallardo y Vanessa Sabine Castillo Peralta
- **Detección del abecedario de Lengua de Señas Mexicanas (LSM) usando MediaPipe, SVM y Random Forest**
Edgard José Maciel Cataño, Juan Carlos Estrada Gutiérrez, Ariadna Berenice Flores Jiménez, Miroslava Cano Lara y Maricela Jiménez Rodríguez
- **Configuración del Capitalismo Neoliberal en México y su evolución decadente: Capitalismo necropolítico propulsado por el Estado Neo-autoritario norteamericano a la vuelta del siglo XXI**
Cecilia Lozano Meraz
- **Hablemos de derechos, democracia y transparencia en la era digital**
José Alberto Zaragoza Ruíz
- **La política pública de educación superior y su orientación hacia la desigualdad: un acercamiento teórico**
David Rodrigo Fernández García
- **Importancia de implementar actividades en la plataforma de Classroom a los alumnos de la carrera de abogado del Centro Universitario Sede La Barca**
Claudia Verónica Trujillo González, María Alicia Cervantes Avalos y Adolfo Alanís Sánchez
- **El área metropolitana de Guadalajara ¿De verdad es una ciudad amigable con el adulto mayor?**
Jairo Jafet Zaragoza Aranda
- **Multidimensional analysis of the effectiveness of the implementation of public food programs in Mexico**
Lucío Flores Payán y Celia Adelina Monárrez Rico



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria de Jalisco

Centro Universitario de la Ciénega

TRANSREGIONES

Revista de Estudios Sociales y Culturales

Director:

- Elibí Godínez Cerda

Editores:

- Departamento de Política y Sociedad del Centro Universitario de la Ciénega

Comité Editorial

- Mario Gerardo Cervantes Medina, Universidad de Guadalajara (México)
- Florencia Gosparini, Universidad Nacional de Moreno (Argentina)
- Daniel E. Morales Ruvalcaba, Universidad Sun Yat-sen (China)
- Ana Cecilia Morquecho Guitrón, Universidad de Guadalajara (México)
- Stephen Mumme, Colorado State University (USA)
- Rogelio Raya Morales, Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación (México)
- Magdiel Gómez Muñiz, Universidad de Guadalajara (México)
- José Antonio Ramírez Díaz, Universidad de Guadalajara (México)
- Lucio Flores Payan, Universidad de Guadalajara (México)
- Luz María Galán Briseño, Universidad de Guadalajara (México)
- Laura Edith Ibarra Gutiérrez, Universidad de Guadalajara (México)
- José Luis Solórzano, Universidad Centroamericana (UCA) (Nicaragua)
- Flavio Cesar Romo Rojas, Universidad Autónoma de Aguascalientes (México)
- Leidy Lorena Montero Caicedo, Fundación Universitaria del Área Andina (Colombia)
- Lorena Neria Montiel, Universidad de Morelos (México)
- María de la Paz Adelia Peña Clavel, Universidad Nacional Autónoma de México (México)
- Eduardo Hernández González, Universidad de Guadalajara (México)

Enfoque y alcance

Transregiones, Revista de la Universidad de Guadalajara, editada por el Departamento de Política y Sociedad del Centro Universitario de la Ciénega, constituye el medio de divulgación de los conocimientos generados por las investigaciones y estudios realizados en el campo social y humanístico, así como la publicación de resultados de investigaciones y trabajos académicos de relevancia, que contribuyan a la formación de una cultura científica. *Transregiones* está dirigida a la comunidad científica y académica universitaria, nacional e internacional.

Transregiones constituye una publicación de carácter semestral, que recibe aportaciones que son sometidos a procesos de revisión por pares a doble ciego, arbitraje y edición por especialistas, que permita ofrecer al público lector escritos de alto nivel y rigor académico.

Transregiones, Revista Científica de Estudios Sociales y Culturales. Centro Universitario de la Ciénega /Universidad de Guadalajara. Av. Universidad, No. 1115, Colonia Lindavista, CP 47820 Ocotlán, Jalisco, México Teléfono: +52 (392) 925 9400. Ext. 48396.

Directorio Institucional Centro Universitario de la Ciénega

Dr. Edgar Eloy Torres Orozco
Rector

Lic. Oscar Gerardo Hernández Ramírez
Secretario Académico

Mtro. José Juan Ponce Fuentes
Secretario Administrativo

Dra. Leticia Elizabeth Grajeda Delgadillo
Director de la División de Estudios Jurídicos y
Sociales

Dra. Alma Jessica Velázquez Gallardo
Jefe del Departamento de Política y Sociedad

Dra. Alejandra Castañeda Núñez
Coordinadora de Investigación y Posgrado

Mtro. Elibí Godínez Cerda Director
Editorial Revista Transregiones

TRANSREGIONES Año 4, No. 7, enero-junio 2024, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Política y Sociedad, por la División de Estudios Jurídicos y Sociales del CUCIÉNEGA. Av. Universidad #1115, Col. Linda Vista, C.P. 47860. Ocotlán, Jalisco. México, 392 92 5 94 00, <https://www.revistatransregiones.com>, elibi.godinez@academicos.udg.mx, Editor responsable: Elibí Godínez Cerda. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo 04-2021-011814574100-203, ISSN: 2683-278X, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: División de Estudios Jurídicos y Sociales, Departamento de Política y Sociedad del centro Universitario de la Ciénega. Av. Universidad # 1115 Col. Linda Vista, Ocotlán, Jalisco. México. C.P 47860. Diseño, maquetación y sitio web: Fidel Romero, Mayahuel 121, Col. Paseo de los Agaves, Tlajomulco de Zúñiga. Jalisco. México, fidelromeromx@gmail.com. www.movendesign.com. Collage digital: Fidel Romero www.fidelromero.mx. Fecha de la última modificación 30 de enero de 2024. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Consejo Científico

- Alma Jessica Velázquez Gallardo, Universidad de Guadalajara (México)
- Sergio Lorenzo Sandoval Aragón, Universidad de Guadalajara (México)
- Esteban Agulló Tomás, Universidad de Oviedo (España)
- Adriana Marrero, Universidad de la República (Uruguay)
- Raúl Medina Centeno, Universidad de Guadalajara (México)
- Ivanisse Monfredini, Universidade Católica de Santos (Brasil)
- Hugo Pedro Rangel Torrijo, Universidad de Quebec (Canadá)
- Adriana Berenice Torres Valencia, Universidad de Guadalajara (México)
- Carlos Riojas López, Universidad de Guadalajara (México)

TRANSREGIONES

Revista de Estudios Sociales y Culturales

Contenido

Año 4, No. 7, enero-junio 2024

Artículos

13

El derecho a la protección de datos personales como límite a la transparencia administrativa en España

Diana Paola González Mendoza

37

Desafíos de la tipificación, investigación y sanción del Robo de Identidad en México, un análisis en el año 2020

Alma Jéssica Velázquez Gallardo y Vanessa Sabine Castillo Peralta

73

Detección del abecedario de Lengua de Señas Mexicanas (LSM) usando MediaPipe, SVM y Random Forest

Edgard José Maciel Cataño, Juan Carlos Estrada Gutiérrez, Ariadna Berenice Flores Jiménez, Miroslava Cano Lara y Maricela Jiménez Rodríguez

85

Configuración del Capitalismo Neoliberal en México y su evolución decadente: Capitalismo necropolítico propulsado por el Estado Neo-autoritario norteamericano a la vuelta del Siglo XXI

Cecilia Lozano Meraz

103

Hablemos de derechos, democracia y transparencia en la era digital

José Alberto Zaragoza Ruíz

113

La política pública de educación superior y su orientación hacia la desigualdad: un acercamiento teórico

David Rodrigo Fernández García

133

Importancia de implementar actividades en la plataforma de classroom a los alumnos de la carrera de abogado del Centro Universitario Sede La Barca

Claudia Verónica Trujillo González, María Alicia Cervantes Avalos y Adolfo Alanís Sánchez

141

El área metropolitana de Guadalajara ¿De verdad es una ciudad amigable con el adulto mayor?

Jairo Jafet Zaragoza Aranda

149

Multidimensional analysis of the effectiveness of the implementation of public food programs in Mexico

Lucio Flores Payán y Celia Adelina Monárrez Rico

Editorial

En esta nueva edición de la Revista Transregiones, compartimos con nuestros lectores los hallazgos de investigación de otros pares, radicados en diferentes latitudes y regiones del mundo.

En este número los autores participantes comparten sus hallazgos relacionados con la protección de datos personales, los cuales, en la actualidad y con la irrupción de las tecnologías de la información en las actividades cotidianas se ha convertido en un tema de vital importancia para los ciudadanos, las empresas y gobiernos. Así mismo la protección de datos personales tiene como principal objetivo garantizar la privacidad y seguridad de la información personal de una persona, ya sea en línea o fuera de línea.

En este sentido contamos en primer lugar con la aportación de Profa. Dra. Dña. Diana Paola González Mendoza, con el tema **“EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES COMO LÍMITE A LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA”**, en el cual se analiza la transparencia en las Administraciones Públicas y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos para la toma de decisiones, así como el acceso a la información pública y sus límites en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la protección de datos personales.

Así mismo contamos con la colaboración de Dra. Alma Jéssica Velázquez Gallardo y la Lic. Vanessa Sabine Castillo Peralta, que nos comparten su investigación con el tema **“Desafíos de la tipificación, investigación y sanción del Robo de Identidad en México, un análisis en el año 2020”**, en el cual se aborda el fenómeno delictivo de robo de identidad presentado en México. El uso de las TIC en la vida cotidiana ha propiciado una mayor preocupación por la protección de los datos personales, ya que las conductas delictivas se sirven de la tecnología para adquirir los datos de las personas y una vez accediendo a ellos suplantar la identidad de éstas en su perjuicio. Por lo cual se analiza la tipificación del robo de identidad, su uniformidad y sanciones impuestas o su ausencia de los textos legales, así como el comportamiento de la denuncia y de las sentencias para dicho delito en el país y en particular del estado de Jalisco.

En la colaboración de Mtro. Edgard José Maciel Cataño, el Dr. Juan Carlos Estrada Gutiérrez, Ing. Ariadna Berenice Flores Jiménez, Dra. Miroslava Cano Lara y la Dra. Maricela Jiménez Rodríguez, nos comparte sus hallazgos en su artículo “**Detección del abecedario de Lengua de Señas Mexicanas (LSM) usando MediaPipe, SVM y Random Forest**”, en el cual nos comparten la propuesta de un software que permite detectar los gestos del abecedario de la Lengua de Señas Mexicanas, utilizando la tecnología MediaPipe para analizar y tomar información de fotografías donde aparecen las letras, con la cual se obtiene un vector con las características de las imágenes. Por lo que contar con dispositivos electrónico, ofrece la oportunidad de implementar software que ayude a eliminar la brecha de comunicación existente entre personas con discapacidad auditiva y las oyentes.

La contribución de la Dra. Cecilia Lozano Meraz, “**Configuración del Capitalismo Neoliberal en México y su evolución decadente: Capitalismo necropolítico propulsado por el Estado Neo-autoritario norteamericano a la vuelta del siglo XXI**”, mismo que nos comparte sus hallazgos en donde Estados Unidos (E.U.) sustenta una configuración de capitalismo neo-autoritario a la vuelta del siglo XXI, imposibilitado de controlar totalmente el dominio planetario, le disputa a China y sus aliados estratégicos hegemonías regionales, por lo que busca hacerle frente a la competencia de desarrollo económico en oriente extremo.

El Mtro. JOSE ALBERTO ZARAGOZA RUIZ, nos comparte en su colaboración “**Hablemos de derechos, democracia y transparencia en la era digital**”, en el cual nos habla sobre la 74ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual proclamó el Día Internacional del Derecho a Acceso Universal a la Información, y que a ocho años de la declaración, ahora se destacó la importancia del espacio en línea para el acceso a la información, como tal, la accesibilidad y conectividad de internet, como catalizadores del derecho a la información. Pero el garantizar este derecho, como otros, se debe entrar en el ejercicio de los tres niveles de gobierno.

La colaboración del Mtro. David Rodrigo Fernández García, “**La política pública de educación superior y su orientación hacia la desigualdad: un acercamiento teórico**”, donde nos comparte que la distribución del ingreso es un problema que históricamente, se ha manifestado con una desigualdad económica que ha crecido dramáticamente desde hace algunas décadas. Abordando el problema de la desigualdad y la política pública de

educación superior, vista como fenómeno histórico y social, las nociones del desarrollo, el capital humano y social, como elementos que intervienen con la discrepancia de la distribución de los ingresos.

Por otro lado, la Dra. Claudia Verónica Trujillo González, la Dra. María Alicia Cervantes Avalos y el Dr. Adolfo Alanís Sánchez, nos comparten sus hallazgos relacionados con las plataformas digitales y su implementación en la educación, el tema que nos comparten es **“IMPORTANCIA DE IMPLEMENTAR ACTIVIDADES EN LA PLATAFORMA DE CLASSROOM A LOS ALUMNOS DE LA CARRERA DE ABOGADO DEL CENTRO UNIVERSITARIO SEDE LA BARCA”**, en el cual, mencionan que después de la pandemia de Covid-19, la forma de transmitir el conocimiento, así como los planes y programas educativos han presentado modificaciones, se presentaron nuevas herramientas digitales, lo que propicio la necesidad de implementar acciones y actividades en diversas plataformas, una de ellas, la plataforma Classroom, la cual, se ha posicionado como una herramienta de ayuda para lograr un aprendizaje permanente en la comunidad estudiantil.

La contribución del alumno JAIRO JAFET ZARAGOZA ARANDA, con el tema **“El área metropolitana de Guadalajara ¿De verdad es una ciudad amigable con el adulto mayor?”**, en el cual se aborda una de las políticas públicas ubicada en Guadalajara, Jalisco, la llamada “Vía Recreativa”, y donde se fundamenta en el método cualitativo bajo un enfoque de investigación-acción, utilizado instrumentos como: entrevistas-semiestructuradas, donde se indaga sobre las opiniones de los participantes de la Vía Recreativa en Guadalajara, así como el contraste de la opinión que se tiene de la ciudad como una ciudad amigable con el adulto mayor.

Por último, contamos con la participación del Dr. Lucio Flores Payán y la Mtra. Celia Adelina Monárrez Rico, con su artículo **“MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC FOOD PROGRAMS IN MEXICO”**, en el cual nos hacen mención de la efectividad de los programas públicos de alimentación, los cuales ha sido cuestionados en los últimos años en México, esto debido al aumento en el porcentaje de personas que viven en pobreza en México. Así mismo, se muestran los avances de dicho programa, a través de un análisis multidimensional y

estadístico comparativo longitudinal, para visualizar en un período de cinco años los efectos de la política pública alimentaria con la medición de variables de acceso a los alimentos.

Nuestro objetivo es satisfacer el interés de los lectores, al proponer temas que resultan de una gran riqueza reflexiva, al mismo tiempo, propiciar el debate público con temas de actualidad. Mi mejor deseo para que el lector encuentre interés en estos títulos. Muchas gracias.

Elibí Godínez Cerda
Director Editorial
Centro Universitario de la Ciénega
Universidad de Guadalajara
Ocotlán, Jalisco. enero de 2024



Artículos



El derecho a la protección de datos personales como límite a la transparencia administrativa en España*

The right to the protection of personal data as a limit to administrative transparency in Spain

Diana Paola González Mendoza^a

Resumen / Abstract

La transparencia en las Administraciones Públicas resulta crucial para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos e igualmente para la toma de decisiones. Su vertiente negativa, esto es, el acceso a la información pública tiene bien definidos sus límites en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, entre los que se encuentra el derecho a la protección de datos personales. Este artículo está dedicado al análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal de ambos derechos, tanto de manera separada como de forma conjunta, evidenciando el equilibrio necesario entre ellos.

Palabras clave: Transparencia, acceso a la información pública, datos personales, RGPD.

Transparency in Public Administrations is crucial for the participation of citizens in public affairs and also for decision making. Its negative aspect, that is, access to public information, has well

* Actividad financiada por la Unión Europea-NextGenerationEU, Ministerio de Universidades y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, mediante convocatoria de la Universidad de Oviedo MU-21-UP2021-030 70087867. Proyecto de investigación MCIU-22-PID2021-126784NB-I00 «Reorganización administrativa y de los servicios públicos a los ciudadanos en la post-pandemia» financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa

a. Institución: Universidad de Oviedo y Universidad de Cantabria. Contacto: gonzalezdiana@uniovi.es y dianapaola.gonzalez@unican.es

defined limits in the Law on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, among which is the right to the protection of personal data. This article is dedicated to the normative, jurisprudential and doctrinal analysis of both rights, both separately and jointly, showing the necessary balance between them.

Keywords: *Transparency, accessit public information, personal data, GDPR.*

1. INTRODUCCIÓN

En todas las democracias avanzadas la transparencia resulta fundamental ya que permite conocer a los ciudadanos sobre los asuntos públicos, controlar la toma de decisiones de las autoridades públicas e incentiva y permite la participación ciudadana. Como en otras constituciones en la española no hay una referencia directa a la transparencia. No obstante, es innegable que es *«una dimensión irrenunciable de la legitimación democrática»* (Villaverde Menéndez, 2019). En palabras del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esto es, el organismo público encargado de promover la transparencia a nivel estatal, la transparencia *«posibilita el escrutinio público y la fiscalización de la actividad pública, debe constituirse en eje fundamental de la acción política para garantizar la regeneración democrática, la eficacia y eficiencia del Estado y el crecimiento económico»* (CTBG, 2019) ¹.

La creación y perfeccionamiento de las nuevas tecnologías han supuesto un verdadero reto para el derecho. Hasta enero de 2023 el número de usuarios de internet superaba los cinco mil millones, de acuerdo con el informe «Digital» realizado por la empresa «We are

¹ CTBG, Criterio interpretativo 2/2019, de 20 de diciembre, p.7. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público con personalidad propia e independencia de actuación cuya finalidad es «promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno», vid. Arts. 33 y 34 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG).

Social» (We are social, 2023). Y es que, en la actualidad la utilización de la web para el desarrollo de la personalidad o para el acceso a servicios acrecienta los riesgos derivados por la mala utilización de datos personales, que, en caso de materializarse, sus efectos desplegarían una onda expansiva debido a su alcance global. Es por ello que, cobra cada vez mayor relevancia el derecho de las personas a controlar quiénes tienen datos que los identifican o haga identificables, para qué los usan y por cuánto tiempo².

Así pues, estos dos derechos cobran cada vez mayor importancia debido al avance tecnológico. Las Administraciones públicas españolas no son ajenas a la digitalización, la cual se ha venido implementando desde hace algunos años, sin embargo, esta se intensificó a causa de la pandemia de la Covid-19. Lo anterior se refleja en el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI) realizado por la Unión Europea, en el cual España en materia de servicios digitales ocupa el quinto puesto de los veintisiete países miembros de la Unión Europea³.

Este trabajo está dedicado al análisis del equilibrio de ambos derechos, sin embargo, primeramente, se analizarán de forma separada para conocer su encaje en el ordenamiento jurídico español, de forma que, se hará un recorrido cronológico de las normas jurídicas que los regulan acompañado de un análisis doctrinal y jurisprudencial. Posteriormente, se profundizará en la relación que mantienen entre ellos, con es Finalmente, se dedicará un epígrafe al equilibrio necesario entre ellos.

2. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA

La transparencia mantiene una estrecha relación con el acceso a archivos en poder de las Administraciones públicas, pues bien, la obtención de esa información pública

2 En relación con el contenido del derecho a la protección de datos personales he de decir que, a lo largo de las últimas décadas se han realizado diferentes denominaciones alrededor de este tales como «habeas data», libertad informática, y autodeterminación informativa. En relación con esta última, como bien señala Murillo de la Cueva este se acuña en 1983 por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania «*para identificar ese bien jurídico, el constituido por el dominio del afectado sobre los datos relativos a su persona y su uso ajeno*» (Murillo de la Cueva, 2021).

3 Para posicionar a los diferentes miembros de la Unión Europea se valoran cinco indicadores: usuarios de la administración electrónica, formularios precumplimentados, servicios públicos digitales para los ciudadanos, servicios públicos digitales para empresas y datos abiertos (Comisión Europea, 2022).

o más bien el acceso a ésta, se regula de forma dispar en los ámbitos internacional, europeo y nacional. El acceso a la información ha tenido un desarrollo más antiguo y profundo en el plano internacional. El artículo 19 tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regulan el derecho de las personas a buscar o investigar y a difundir informaciones⁴. El Comité de Derechos Humanos en su «Observación general N°34» sobre el art. 19 Libertad de opinión y libertad de expresión determina que *«El párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción»* (Comité de Derechos Humanos, 2011)⁵, el cual les ha sido reconocido especialmente a los medios de comunicación.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) interpretando el contenido del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH) ha determinado que no puede leerse como un derecho general de acceso a la información, ni correlativamente como una obligación de los Gobiernos a facilitarla⁶. Aun así, el acceso a la información está vinculado al derecho a la libertad de expresión contenido en el art. 10 del CEDH cuando periodistas, defensores de derechos humanos e incluso asociaciones traten de acceder a información de interés público, siempre que la información para su entrega no suponga su reelaboración. Pues estos sujetos hacen de “perros guardianes” de la democracia frente abusos del poder⁷. La previsión en estos tratados internacionales de este derecho a buscar o a investigar y difundir el resultado de esas actividades obliga, a la luz del art. 10.2

4 En la DUDH literalmente señala que se tiene derecho a «investigar y difundir informaciones», en el PIDCP se señala que se tiene la libertad de *«buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole»*.

5 Apartado 18 de la Observación general N°34, Ginebra 11 a 29 de julio de 2011. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGb%-2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPF-dIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>.

6 Apartado 36 de la STEDH de 17 de febrero de 2015, caso Guseva contra Bulgaria (TEDH 2015\52590) y apartado 74 de la STEDH de 26 de marzo de 1987, caso Leander contra Suecia (TEDH 1987\4).

7 *Vid.* Apartados 37 y 38 de la STEDH de 17 de febrero de 2015, caso Guseva contra Bulgaria (TEDH 2015\52590) y del apartado 160 al 164 de la STEDH de 8 de noviembre de 2016, caso Magyar Helsinki Bizottság contra Hungría (JUR\2016\260055).

de la CE, a aplicarlos en ese sentido de manera indirecta en nuestro ordenamiento jurídico⁸. Las sentencias que interpreten su contenido se constituyen como «*criterios interpretativos que determinan el contenido constitucional y perfil exacto*» (Cotino Hueso, 2017).

En el marco del derecho de la Unión Europea, el art. 42 de la CDFUE establece el derecho a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida en el territorio de la UE a «*acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte*». Este derecho de acceso ha sido reconocido como un derecho autónomo por el TJUE⁹ y, es aplicable a las instituciones de la UE. Aunque de conformidad con el contenido del art. art. 51 de la propia CDFUE su observancia sería extensiva a los Estados miembros siempre que apliquen el Derecho de la Unión¹⁰.

Una vez que se ha repasado brevemente la configuración del acceso a la información en textos supranacionales es pertinente esclarecer su encaje jurídico a nivel nacional. El art. 105.b) de la Constitución Española (en adelante CE) establece que: «*La ley regulará: [...]*

8 El art. 10.2 de la Constitución Española señala que: «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*».

9 Apartado 52 de la STJUE de 18 de julio de 2017 (JUR\2017\199987; ECLI:EU:C:2017:563).

10 El apartado 1 del art. 51 establece que: «*Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión*». En la actualidad el art.42 de la CDFUE está desarrollado por el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, por el cual se regulan las situaciones excepcionales por las que se deniega el acceso, el procedimiento de acceso a los documentos, medidas de aplicación, el acceso por medios electrónicos, etc. Medio año antes, el 12 de enero del año 2001, se publicó en el DOCE (Diario Europeo de las Comunidades Europeas) un reglamento que vendría a compatibilizar a nivel comunitario al derecho de acceso a la información con el derecho a la protección de datos personales. El Reglamento 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, instrumento de aplicabilidad directa, preveía la convergencia entre estos derechos y concretaba qué información debía proporcionarse a los interesados cuando la información hubiera sido o no recabada de los mismos, así como sus limitaciones: la investigación de delitos, seguridad nacional de los Estados miembros, la salvaguardia del interés económico (Cfr. Arts. 11, 12, 13 y 20 del Reglamento 45/2001). El Reglamento 45/2001 estuvo vigente durante casi dieciocho años, hasta que fue desplazado por el contenido del Reglamento 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) 45/2001 y la Decisión 1247/2002/CE. Este reglamento es aplicable cuando se traten datos por instituciones y organismos de la UE, es decir, excluye de aplicación al RGPD. El mismo no afectaba los derechos y obligaciones de los Estados miembros contenidos en la entonces vigente Directiva 95/46/CE.

b) *El acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*». Su ubicación dentro de la Constitución hace que se le niegue de forma sistemática su carácter de fundamental, por no estar incluido en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la CE, de manera que, no goza de las garantías previstas en el art. 53.2 CE y puede desarrollarse a través de una ley ordinaria¹¹. Sin perjuicio de su vinculación a los derechos fundamentales de participación en los asuntos públicos (art. 23 CE) y a recibir información (art. 20.1.d CE). Por tanto, la transparencia puede considerarse un medio de vigilancia que permite a los ciudadanos conocer si las administraciones públicas realizan su función tal y como ordena el art. 103.1 de la CE¹², de manera que, se configura también como principio rector de la actuación de estas. Como bien señala la profesora Rams Ramos «si bien el art. 105 b CE establece un derecho subjetivo que podría calificarse de derecho de configuración legal y, por tanto, con eficacia diferida hasta que tenga desarrollo legislativo propio, el precepto jurídico sí es de aplicación directa e inmediata porque establece unos principios de actuación de las Administraciones Públicas que, como tales, no necesitan de desarrollo para ser inmediatamente aplicables» (Rams Ramos, 2008)¹³. El Tribunal

11 En este sentido la Sentencia del TS de 30 de marzo de 1999 establece que: «Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)», F.D. 3º de la STS de 30 de marzo de 1999 (RJ\1999\3246; ECLI:ES:TS: 1999:2206). Por tanto, como bien señala Mestre Delgado «sirve para la consecución de otras finalidades constitucionales [...] entre aquéllas se cuentan la existencia del sistema democrático, el derecho fundamental a la participación en asuntos públicos (art. 23.2 de la Constitución) el derecho de comunicar y recibir libremente información veraz (art. 20 CE) o, en fin, el principio de participación al que alude genéricamente el art. 9.2 CE» (Mestre Delgado, 1993).

12 El contenido del art. 103.1 de la CE configura los pilares básicos de la actuación administrativa, este determina que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

13 Así pues, para justificar la aplicabilidad directa de este principio constitucional determina que: «entre los principios constitucionales, aquéllos que determinan una forma de ser concreta de los poderes públicos, deben de ser de aplicabilidad directa por conformar la necesaria forma de actuación de la Administración y, por tanto, formar parte esencial de la denominada “parte orgánica de la Constitución” que es, sin duda, de aplicación directa» (Rams Ramos, 2008, p. 2016).

Supremo ya ha tenido ocasión de vincular el contenido de este derecho de configuración legal con otros derechos de corte fundamental, por ejemplo, en el caso que se pretenda comprobar la veracidad de informaciones en manos de la Administración: «*es un derecho derivado del artículo 20.1.d), pero que es imprescindible conectar en el caso examinado con el derecho establecido por el artículo 105.b), que concierne al acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*»¹⁴.

El derecho de acceso a archivos y registros fue desarrollado por el art. 37 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), de forma bastante limitada, ya que genéricamente las personas interesadas solo podían tener acceso a los registros y documentos en procedimientos ya concluidos a fecha de la solicitud. Si se pretendía acceder a documentos que tuvieran solo datos de carácter nominativo, con exclusión de aquellos de carácter sancionador o disciplinario, solo podían acceder a ellos los interesados y aquellas personas que acreditaran un interés legítimo y directo. El artículo antes referido limitaba el acceso cuando la autoridad competente alegara razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o por disposición legal. Además, excluía el acceso si los documentos contenían: información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado de las CCAA no sujetas al Derecho administrativo, informaciones relacionadas con la defensa o seguridad nacional, informaciones sobre la investigación de delitos siempre que supusieran peligro a la protección de derechos y libertades de terceros, informaciones protegidas por el secreto comercial o industrial, las relacionadas con la política monetaria y, todas aquellas informaciones que afectasen la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos. Igualmente, en este artículo tampoco se establecía un procedimiento para la tramitación de dichas solicitudes, lo que ocasionó fácticamente problemas en la forma de acceder a la misma.

Después de poco más de veinte años de vigencia de la LRJPAC, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), vio la luz, la cual «*alcanza tanto a la transparencia “activa” o publicidad, como al derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública o transparencia “pasiva”*» (Razquin

14 F.D. 4º de la STS de 19 de mayo de 2003 (RJ 2003\3834; ECLI: ES:TS: 2003:3359).

Lizarraga, 2019)y, establece una diferenciación entre una y otra, tanto de su contenido como de sus límites. En este sentido, la Audiencia Nacional ha señalado que *«la principal diferencia entre el acceso a la información y la publicidad activa radica en que la primera se realiza mediante solicitud individualizada (artículo 17 de la Ley 19/2013) mientras que la segunda permite el acceso generalizado a la información (artículo 5 de la misma Ley)¹⁵. La LTAIBG tiene carácter básico de acuerdo con su disposición final octava¹⁶. De manera que, a las Comunidades Autónomas les corresponde «una competencia de desarrollo legislativo que va más allá de la mera adaptación de la ordenación estatal a las especialidades de su organización propia [...]. En tal sentido, la legislación autonómica está perfectamente habilitada no sólo para complementar o desarrollar la legislación básica estatal, sino también para mejorar dichas garantías en su ámbito propio de aplicación» (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2020)¹⁷.*

15 F.D. 5º de la SAN de 26 de marzo 2019 (JUR\2019\201813; ECLI:ES:AN:2019:2386).

16 Salvo lo relativo a la Administración General del Estado y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Además, de acuerdo con la disposición adicional primera se aplicará de manera supletoria siempre y cuando la normativa sectorial regule de manera específica el acceso a la información, por lo que *«la supletoriedad juega tanto en el caso de las normas sectoriales que únicamente prevén un régimen de reserva o confidencialidad de la información, como en el de las normas que diseñan un auténtico régimen especial, sustantivo y procedimental de acceso a la información en determinadas materias (por ejemplo, medio ambiente), para determinadas finalidades (por ejemplo, reutilización) o por determinados sujetos (por ejemplo, representantes políticos)» (Guichot Reina, 2022).*

17 En buena parte de las Comunidades Autónomas se han realizado un desarrollo legislativo en la materia. Salvo el País Vasco, todas las CCAA cuentan con una ley en la materia: Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid; Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias; Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública. Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno. Comunidad Autónoma de Galicia; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comunidad Autónoma de Cataluña; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. Desde 2015 se está gestando Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno del Sector público vasco, sin que aún vea la luz. Sin embargo, esta Comunidad Autónoma cuenta con un órgano específico que se encarga de realizar el control de transparencia al amparo de la D.A. 4º de la Ley 19/2013 (art. 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública).

Son varios los sujetos obligados al cumplimiento normativo de la LTAIBG sin embargo, en este caso nos centraremos en los que la propia ley considera como Administraciones públicas en su art. art. 2.1 de la LTAIBG¹⁸. A efectos de esta ley se consideran como Administraciones públicas a las administraciones territoriales, a las entidades gestoras y servicios comunes de la SS, a los organismos autónomos, Agencias y otras entidades investidas de independencia funcional o autonomía por ley y que tengan atribuidas funciones de supervisión o regulación y, a las entidades con personalidad jurídica propia que estén vinculadas o sean dependientes de cualquier Administración pública, *«incluidas las Universidades»*, de acuerdo con el contenido del art. 2.2 de la LTAIBG. Existen otros sujetos que la LTAIBG considera como *«cooperadores»* y aunque no tienen una obligación directa de publicar información son personas físicas o jurídicas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, incluidos los adjudicatarios de contratos. Estos cooperadores están obligados a proveer información a la Administración, organismo o entidad al que estén vinculadas, para que a su vez puedan cumplir con las obligaciones legales que les impone la LTAIBG, previo requerimiento, de acuerdo con el art. 4 de la referida norma legal.

La transparencia en sus dos formas tanto la activa como la pasiva tiene los mismos límites¹⁹: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad entre partes en procesos judiciales y de tutela judicial efectiva, funciones administrativas de vigilancia y control, intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional, intelectual e industrial, los secretos en la toma de decisiones, la confidencialidad, la protección del medio ambiente y la protección de datos personales casi todos establecidos en el art. 14 de la LTAIBG, a excepción del derecho a la protección de datos personales,

18 Tanto el artículo 2 contempla como sujetos obligados a otras instituciones como la Casa real, el Congreso de los Diputados, el Senado, entre otras. En el art. 3 se contemplan también como sujetos obligados a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, sujetos que *«tienen constitucionalmente asignado un rol esencial en el funcionamiento de nuestro sistema democrático»* (CTBG, 2019b).

19 Conforme a los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, así como en lo establecido en el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos 002/2015, de 24 de junio, aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, p. 4.

contemplado en el art. 15. A este hay que sumarle otros derechos constitucionalmente protegidos como la intimidad de las personas, límite previsto en el propio art. 105.b) Constitucional.

3. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

En España el derecho a la protección de datos personales ha recorrido un largo periplo hasta ser considerado como un derecho fundamental. Esta consideración también se le reconoció en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, el antecedente más remoto del derecho a la protección de datos personales en el derecho europeo lo encontramos en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950, adoptado por el Consejo de Europa (en adelante CEDH), en el cual se reconoce a las personas su derecho a la vida privada y familiar en el apartado 1 de su art. 8. Más tarde también en el marco del Consejo de Europa se aprobó el Convenio 108 de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, cuyo fin inicial era garantizar en los territorios parte, *«el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona (“protección de datos”)*»²⁰.

Pues bien, el fundamento constitucional de este derecho lo encontramos en el apartado 4 del art. 18 de la CE, el cual establece que, *«La ley limitará el uso de la informática*

20 Recientemente, este Convenio se ha visto sustancialmente modificado por la introducción de su último protocolo (Protocolo que modifica el Convenio para la Protección de las Personas en lo que respecta al Tratamiento Automatizado de Datos Personales -CETS N° 223-, de 18 de mayo de 2018) pues se realiza un esfuerzo considerable en actualizar su contenido y reforzar el nivel de protección antes previsto, tanto dentro del continente europeo como fuera de sus fronteras. Pues recordemos que hasta antes de esta modificación algunos países latinoamericanos no pertenecientes al Consejo de Europa habían firmado y ratificado este Convenio: Argentina, Uruguay y México. De acuerdo con el actual contenido de su artículo 1, tiene por objeto, *«proteger a todos los individuos, sin importar su nacionalidad o residencia, con respecto al tratamiento de sus datos personales, de manera de contribuir al respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales y, en particular, al derecho a la privacidad»*. Conviene destacar también que, de acuerdo las obligaciones de las partes previstas en el art. 4 de dicho Convenio, los Estados que pretendan adherirse o ratificar deberán haber tomado medidas legislativas que garanticen la aplicación efectiva del Convenio, de manera que, el Comité del Convenio podrá evaluar su efectividad en cada caso.

para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos», como se puede observar, esa «limitación de la informática» de manera aparente tiene una función meramente instrumental de la protección de algunos derechos de la personalidad²¹. De hecho, en el texto original de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen se establecía en su disposición transitoria que «En tanto no se promulgue la normativa prevista en el artículo dieciocho, apartado cuatro, de la Constitución, la protección civil del honor y la intimidad personal y familiar frente a las intromisiones ilegítimas derivadas del uso de la informática se regulará por la presente ley». Esta situación perduró varios años, pues no fue hasta el año de 1992 cuando se aprobó la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (también conocida como la LORTAD). Sin embargo, la exposición de motivos de esta ley es muy clara «su finalidad es hacer frente a los riesgos que para los derechos de la personalidad puede suponer el acopio y tratamiento de datos por medios informáticos».

Posteriormente, en el marco de la Unión Europea se aprobó la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Esta directiva parte del contenido del Convenio 108, ya que precisa y amplía los principios de protección y las libertades de los individuos contenidos en este²², como consecuencia de la utilización de nuevas tecnologías para el tratamiento y transmisión de datos personales. El objeto de la directiva era «la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales» (art. 1.1). Así pues, por muchos años fue considerada como «ley básica o general de la UE en la materia, con el cometido de armonizar la protección de los derechos y las libertades

21 Se consideran como derechos de la personalidad al derecho a la intimidad personal y familiar, al derecho a la propia imagen y al derecho al honor. Estos tienen una cualidad de irrenunciables y se recogen en el apartado 1 del art. 18 de la CE. La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen regula tanto la protección de estos derechos y el procedimiento a llevar a cabo por posibles intromisiones.

22 Lo anterior, de conformidad con el contenido del considerando 11 de la propia Directiva 95/46/CE.

fundamentales de las personas físicas en relación con las actividades de tratamiento de datos de carácter personal y garantizar la libre circulación de estos datos entre los Estados miembros» (Tomás Mallén, 2019). Esta directiva necesitaba una norma que transpusiera su contenido al ordenamiento jurídico español, es por ello que se aprueba en España la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)²³, la cual consagraba «*en nuestro Ordenamiento los dos pilares básicos del tratamiento de datos de carácter personal, de una parte, el del consentimiento del afectado y, de otra parte, el derecho a la información del mismo»* (Piñar Mañas, 2006). Esta LOPD también contenía otros principios relativos a la calidad de los datos y los denominados derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición). Establecía al igual que la LORTAD que la Agencia Española de Protección de Datos se configuraba como la autoridad de control en la materia a nivel estatal; preveía un régimen aplicable a las transferencias internacionales de datos personales y contemplaba también un régimen de infracciones y sanciones.

Un año más tarde, se llevaron a cabo dos sucesos que sin duda cambiarían la configuración del derecho a la protección de datos personales, pues hasta ahora, por lo menos a nivel nacional lo que se trataba de proteger era la intimidad de las personas²⁴. El primero de ellos fue su reconocimiento como derecho fundamental por el Tribunal Constitucional en los

23 *Este tipo de normas pertenecientes al derecho derivado de la Unión Europea obligan «al Estado miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios (art. 288, ap. 3º, TFUE), fuerza a la reserva de espacios de decisión a favor de los Estados Miembros e impide considerarla una fuente apta para desplazar a la Ley nacional. La necesaria recepción de la misma en el nivel interno trae consigo, en definitiva, la no relativización, como punto de partida, de las exigencias impuestas por el principio constitucional de la reserva de ley»* (Díaz González, 2016). En este caso, de acuerdo con el contenido del art. 81.1 de la CE era necesario realizar la transposición a través de una ley orgánica.

24 Como hemos visto antes a nivel europeo el Consejo de Europa habla de la protección a la privacidad de las personas. Sin embargo, los términos de privacidad e intimidad no son equiparables. Encontramos en varios textos legales el término «privacidad»: art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incluso, así se recoge también en el art 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos por sentencia de 7 de febrero de 2012 determina qué debe entenderse por «vida privada»: «*comprende elementos que hacen referencia a la identidad de la persona tales como el nombre, sus fotos, su integridad física y moral; la garantía que ofrece el artículo 8 del Convenio está destinada principalmente a asegurar el desarrollo, sin emergencias externas de la personalidad de cada individuo en relación con sus semejantes»*. Por su parte el art. 18.1 de la Constitución Española reconoce el derecho a la intimidad, el profesor Villaverde Menéndez señala que, «*la privacidad es el género, la intimidad una de sus especies»* (Villaverde Menéndez, 2013). Al hilo de esto el profesor Carrillo al referirse a la intimidad señala que esta consiste en «*aquel ámbito de la vida privada que resulta inaccesible a los demás salvo que medie su propio consentimiento, es un concepto más restringido del que materialmente sirve para definir el ámbito de lo privado»* (Carrillo, 2016).

siguientes términos: «Este derecho fundamental a la protección de datos (...) atribuye a su titular un haz de facultades que consiste en su mayor parte en el poder jurídico de imponer a terceros la realización u omisión de determinados comportamientos cuya concreta regulación debe establecer la Ley, aquella que conforme al art. 18.4 CE debe limitar el uso de la informática, bien desarrollando el derecho fundamental a la protección de datos (art. 81.1 CE), bien regulando su ejercicio (art. 53.1 CE)(...) el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona» (STC 292/2000, de 30 de noviembre)²⁵. El segundo suceso ocurrió el 7 de diciembre del año 2000 con la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE) en Niza²⁶. La CDFUE reconoce al derecho a la protección de datos personales. Sin embargo, no es hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 que la carta adquiere el mismo valor que «los Tratados», esto es, Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)²⁷.

25 Como es bien sabido, para que un derecho sea considerado como fundamental, primeramente, debe situarse en dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la CE. Ahora bien, como bien señala la profesora Ruiz Palazuelos para que un derecho fundamental sea considerado como tal, también es necesario otras dos cuestiones, la noción jurídica de su objeto y la existencia de un régimen jurídico particular (Ruiz Palazuelos, 2021).

26 De acuerdo con el profesor Martinico, la CDFUE en su momento dio «energía al debate sobre la redacción de una constitución europea porque ha representado el momento de la codificación de los derechos fundamentales a nivel supranacional y supera la lógica del ius pretorio del TJUE en este campo. Aunque este documento no fue inmediatamente vinculante desde el punto de vista jurídico, en sentido estricto, su proclamación favoreció un importante debate entre los estudiosos, sobre todo entre los constitucionalistas de la Europa continental» (Martinico, G., 2015).

27 El art. 16 del TFUE prevé también el respeto al derecho a la protección de datos personales.

Durante el periodo de aplicación de la Directiva 95/46/CE y de la LOPD como es lógico las tecnologías de la información y comunicación (TIC) fueron perfeccionándose, se encontraron nuevas aplicaciones a las ya existentes, y tanto la web como internet se convirtieron en dos herramientas imprescindibles en un mundo globalizado. Aunado a esto, la transposición de la Directiva 95/46/CE en los distintos Estados miembros resultaba dispar y, por tanto, de aplicación fragmentada. Debido a la necesidad de contar con un marco jurídico sólido en la materia, se comienza a tramitar en 2012 la propuesta de un nuevo reglamento de protección de datos personales. No fue hasta el año 2016 que se aprueba el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)²⁸, este supone un hito para la protección de datos personales, ya que refuerza el sistema de principios y derechos que se contenían en la anterior directiva, regula de manera detallada lo relativo a los flujos internacionales de datos personales, se crea un sistema de ventanilla única que beneficia a los titulares del derecho en cuanto a la forma de presentar una reclamación, igualmente crea un mecanismo de cooperación y coherencia al que están sujetas las diversas autoridades de control de los distintos Estados miembros y quizás lo más importante evita *«las divergencias en la ejecución y aplicación de la Directiva, con poderes equivalentes en los veintisiete Estados para supervisar y garantizar el cumplimiento de las reglas bajo sanciones equivalentes»* (Ballesteros Moffa, 2020).

Más adelante, con objeto de completar el contenido del RGPD se aprueba la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Esta ley además de prever cuestiones que no se regulan por el RGPD y que son competencia del legislador español tiene una peculiaridad en relación con las anteriores leyes orgánicas en la materia, y es que, de acuerdo con su disposición final primera, esta ley tiene carácter de ley orgánica, sin embargo, algunos de sus preceptos tienen carácter de ley ordinaria, en este sentido el profesor Tolivar Alas apunta que, *«La reserva de ley orgánica tampoco es incompatible con la complementación por ley ordinaria, que puede ser llamada*

28 Sin embargo, se comenzó a aplicar a partir del 25 de mayo de 2018, conforme a su art. 99.

por aquella a integrar en algunos extremos sus disposiciones a modo “de desarrollo”, siempre y cuando no se efectúe “un reenvío en blanco o en condiciones tan laxas que viniesen a defraudar la reserva constitucional en favor de la ley orgánica”» (Tolivar Alas, 2018). De manera que, tienen carácter de ley ordinaria mayormente las disposiciones relativas a los llamados «derechos digitales».

Es importante señalar que durante todos estos años la jurisprudencia ha jugado un papel crucial en delimitar tanto el contenido como el alcance del derecho a la protección de datos personales. En España esta labor no solo la ha realizado el Tribunal Constitucional, también otros tribunales pertenecientes al poder judicial, mayoritariamente el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional²⁹. Lo anterior, sin restarle importancia a la destacada labor realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien se ha encargado de interpretar el contenido de la Directiva 95/46/CE. Y finalmente pero no por ello menos importante, la labor que realizan las autoridades de control en la materia, y en especial en España la realizada por la Agencia Española de Protección de Datos.

4. EL EQUILIBRIO NECESARIO ENTRE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Las administraciones públicas, el sector público institucional y aquellas personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos, incluidos los adjudicatarios de contratos del sector público tratan datos personales en cantidades ingentes. Las Administraciones públicas y el sector público, genéricamente encuentran su base de licitud del tratamiento de datos personales en los incisos c) y e) del art. 6.1 del RGPD³⁰. En el caso de las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos, además de regirse por su normativa específica, encuentran la licitud del tratamiento de datos personales en el cumplimiento de una misión realizada en aras de un interés público, como la prestación de un servicio (finalidad del tratamiento), y, por tanto, sujetos a obligaciones específicas de servicio

29 De conformidad con el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

30 Tal como se reconoce en el apartado II del informe 175/2018 de la AEPD. Disponible en: <https://www.aepd.es/es/documento/2018-0175.pdf>

público, convirtiéndose en encargados del tratamiento³¹. Además, de acuerdo con el art. 13.h) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la protección de datos de carácter personal se considera como un derecho que tienen las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas y, en particular, este inciso del art. 13 hace referencia a «*la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en ficheros, sistemas o aplicaciones de las Administraciones Públicas*», lo que guarda relación con los principios establecidos en el art. 5 del RGPD, especialmente con el principio de «integridad y seguridad» (art. 5.1.f RGPD). En el inciso d) del referido artículo también se establece como derecho de las personas frente a las Administraciones Públicas «al acceso a la información *pública, archivos y registros*» el cual hace referencia directa a la LTAIBG.

Como se ha podido observar, el derecho a la protección de datos personales y el de transparencia entendido en su vertiente pasiva guardan una estrecha relación. Sin embargo, ha de ponderarse en todo caso la preeminencia de uno sobre otro y en qué medida. El preámbulo de la LTAIBG nos algunas pistas de cómo se aplican los mecanismos de equilibrio previstos en esta: «*Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular*» (LTAIBG).

El artículo 15 de la LTAIBG modula la relación entre el derecho a la protección de datos y la transparencia, siendo el primero límite del segundo. La protección de datos personales dentro de la ley LTAIBG según el profesor Guichot Reina, confiere tres círculos de protección con base en el art. 15 de la misma norma. En el círculo más amplio se encuentran los datos personales que contienen datos meramente identificativos, también llamado «círculo externo». Después encontramos un «círculo medio» dónde encontramos datos personales genéricos, es una especie de círculo residual, en el que se hayan datos

31 Aunque actúa por cuenta de otro y se traten datos para el cumplimiento de un contrato, los datos que se van a tratar no son los del contratista sino de los usuarios del servicio que gestionan, por tanto, la base del tratamiento no puede ser el inciso b) del art. 6.1 del RGPD. A lo que se le debe sumar que los fines del tratamiento cuando se presta un servicio público vienen delimitados por una norma de rango legal, que autoriza este tipo de contratos y que conforme con lo establecido en el 33.2 la posición jurídica del prestador de servicios públicos sería el encargado del tratamiento.

personales que no pertenecen al círculo anterior ni datos del «círculo interno» en el que se contienen los datos especialmente protegidos o también llamados de categorías especiales (Guichot Reina, 2018).

De acuerdo con el RGPD y la LOPDGDD los datos personales son clasificados en «datos personales» (art. 4.1 RGPD) y «datos personales de categorías especiales» (art. 9.1 RGPD). Los datos de categorías especiales (art. 9.1 RGPD) a la luz de la normativa de la LTAIBG pueden a su vez dividirse en dos grupos, en el primero se encuentran aquellos que puedan revelar la ideología, afiliación sindical, religión o creencias religiosas de las personas; en el segundo grupo, estarían los datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluidos los datos genéticos o biométricos. El contenido del círculo residual y del círculo externo a los que hace referencia el profesor Guichot Reina, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos serían datos personales genéricos (art. 3.1 RGPD), ya que el RGPD no habla de datos meramente identificativos y la LOPDGDD tampoco los regula de manera directa³². La modulación de este tipo de datos a la luz de la LTAIBG es distinta y en buena medida depende del contenido de la información, es decir, si los datos son o no meramente identificativos. Con el nuevo marco normativo en protección de datos, estos datos genéricos tienden a minimizarse por defecto incluso antes de comenzar su tratamiento teniendo en cuenta siempre las finalidades y su base de licitud.

Los datos personales tanto de categorías especiales como genéricos pueden ser recabados directamente del interesado o no, y dependiendo del caso se le tendrá que proporcionar determinada información descrita en los arts. 13 y 14 del RGPD, respectivamente. De cualquier forma, cuando se vaya a realizar algún tratamiento de datos de cualquier tipo, se debe cumplir con el principio de transparencia regulado en el art. 12 del RGPD. Consecuentemente la información que se proporcione al interesado deberá ser: concisa,

32 Por su parte el profesor Razquin Lizarraga habla de «niveles de protección», concretamente tres. Los primeros dos niveles se contienen datos que el RGPD considera de «categorías especiales» (art.9 RGPD), sin embargo, se subclasifican en datos ideológicos y datos relativo a la salud. Otra diferencia entre estos dos niveles radica en que en el segundo caso «una ley puede amparar el acceso por razones de interés legal». El tercero de los niveles se refiere a aquellos que no son especialmente protegidos, esto es, cualquier dato personal que identifique o haga identificable a los individuos, lo cual «provoca la inversión de la regla de la denegación salvo consentimiento, que se transforma aquí en acceso previa ponderación». Finalmente, se refiere a los datos meramente identificativos en cuyo caso «rige la regla de acceso general» (Razquin Lizarraga, 2015).

transparente, inteligible, de fácil acceso, con lenguaje claro y sencillo, por escrito u otros medios (preferentemente electrónicos), y en relación con sus derechos contemplados del art. 15 al 22: acceso, rectificación, supresión, acerca de las limitaciones del tratamiento, portabilidad, oposición, a saber si se toman decisiones individuales automatizadas. Igualmente, se les deberá dar a conocer la identidad y los datos de contacto del responsable, los datos del contacto del DPD, los fines del tratamiento, plazo de conservación. En su caso, si la recogida de datos es una obligación o un requisito legal y las consecuencias de no facilitarlos.

De acuerdo con el Criterio interpretativo del CTBG y la AEPD 004/2015, de 23 de julio de 2015 son considerados datos meramente identificativos: el nombre, apellidos, dirección o teléfono, así como «*otros datos que identifican la posición del afectado dentro de la organización administrativa, como los relacionados con la identificación de rango o puesto de trabajo*» (CTBG y AEPD, 2015b). En este sentido el profesor Razquin Lizarraga dispone que aquellos otros datos «*que excedan de lo anterior ya no son datos meramente identificativos y se incardinan en el tipo anterior de datos personales no sensibles. Así, pues, los datos como el número de DNI de NIF o de pasaporte, el domicilio, el correo electrónico o el número de móvil no son datos meramente identificativos*» (Razquin Lizarraga, 2019).

El límite del art.15 y los parámetros de ponderación no serán aplicables a los datos que son disociados cuando deba ser entregada con motivo de una solicitud³³, esto es que, que no se identifiquen o no se puedan identificar a las personas titulares de la información que se proporciona. De acuerdo con el Diccionario de la lengua española, disociar supone separar algo de otra cosa a la que estaba unida (Diccionario de la lengua Española, 2022). Sin embargo, el hecho de que se incluya o no la información puede deberse a que esta esté anonimizada o seudonimizada, según sea el caso por sí misma en el tratamiento o que se haya «disociado» a efectos de entregar la información sin entrar en la ponderación que determina el art. 15. En el primero de los casos, hablamos de anonimización cuando se rompe la cadena de identificación y su finalidad es «*eliminar o reducir al mínimo los riesgos de reidentificación de los datos anonimizados manteniendo la veracidad de los resultados*

33 Cfr. Arts. 5.3, 15.4 y 24 de la LTAIBG.

del tratamiento de los mismos, es decir, además de evitar la identificación de las personas, los datos anonimizados deben garantizar que cualquier operación o tratamiento que pueda ser realizado con posterioridad a la anonimización no conlleva una distorsión de los datos reales. Un análisis masivo de los datos o macrodatos que puedan derivar de los datos anonimizados no debería diferir del análisis que pudiera obtenerse si hubiera sido realizado con datos no anonimizados» (AEPD, 2016). Si la anonimización pudiera garantizarse al cien por cien, solo en ese caso, implicaría la inaplicación de la normativa en materia de protección de datos, pues no sería posible ya identificar a las personas. No obstante, suele ser habitual que no se rompa esa «cadena de anonimización», bien por metadatos que permiten la identificación directa o por aquellos que permiten indirectamente de manera cruzada la identificación. En ese caso le seguiría siendo de aplicación la normativa en materia de protección de datos.

En cambio, estaríamos ante una seudonimización cuando al entregar la información se borren los datos de las personas de manera que no puedan identificarse, pero en el tratamiento de datos personales esta información se encuentre permanentemente separada y, por tanto, se sigue aplicando la normativa de protección de datos vigente³⁴.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha advertido antes el derecho a la protección de datos personales y la transparencia mantienen una estrecha relación, sin embargo, es imprescindible realizar una ponderación entre estos dos derechos en cada caso concreto. Contrariamente, si de forma generalizada se le diera preferencia a uno de estos derechos sobre el otro se estaría aceptando su carácter absoluto. La importancia de estos dos derechos es innegable en una sociedad globalizada y cada vez más automatizada.

La necesidad de utilizar medios electrónicos y herramientas informáticas se hizo mucho más visible a raíz de la crisis sanitaria provocada por la SARS-CoV-2. De

³⁴ Pues tal y como señala el art. 4.5 del RGPD la seudonimización supone que «ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable».

forma que, la digitalización en las Administraciones públicas ha supuesto un cambio sustancial, sobre todo en sus relaciones *ad extra* y especialmente con las personas. Así pues, los ciudadanos cada vez más utilizan los medios electrónicos para relacionarse con las diferentes Administraciones públicas, de manera, que estas están obligadas a implementar medidas técnicas y organizativas que aseguren la integridad de los datos y su seguridad.

La tramitación de las solicitudes de acceso a la información en el marco de la LTAIBG puede realizarse a través de medios electrónicos, lo cual implica una serie de problemas sobre todo en materia de protección de datos personales. Y es que, aunque los datos estén *anonimizados* o seudonimizados hay que poner especial atención en los metadatos que se incorporan en el documento electrónico. Tal y como exige la normativa en materia de protección de datos personales, los responsables del tratamiento deberán asegurar el cumplimiento de los principios rectores de la materia, incluidas las Administraciones públicas. El siguiente paso sería dar repuesta a los problemas derivados de la inclusión de metadatos en los documentos electrónicos partiendo de los principios en materia de protección de datos personales: responsabilidad proactiva, minimización, exactitud, integridad y confidencialidad. Además, sería conveniente que la normativa excluyera los metadatos que puedan identificar o hacer identificables a las personas en la entrega de documentos electrónicos. Ahora bien, de forma inversa, la transparencia se constituye como una herramienta crucial para conocer cómo funcionan estas nuevas tecnologías y qué implicaciones pueden llegar a tener en la esfera jurídica de las personas, puesto que la tecnología basada en algoritmos ya está aquí.

6. BIBLIOGRAFÍA.

Ballesteros Moffa, L.Á. (2020). *Las fronteras de la privacidad. El conflicto entre seguridad pública y datos personales en una sociedad amenazada y tecnológica*. Comares.

Carrillo, M. (2016). Los ámbitos del derecho a la intimidad en la sociedad de la comunicación.

En *El derecho a la privacidad en el nuevo entorno tecnológico: XX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y

Constitucionales.

- Cotino Hueso, L. (2017). El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental. *Teoría y realidad constitucional*, 40, pp. 279-316. <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20910>
- Díaz González, G.M. (2016). *La reserva de ley en la transposición de las directivas europeas*. Iustel.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2020). *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª edición. Thomson Reuters Aranzadi.
- Guichot Reina, E. (2018). Transparencia y protección de datos en las Universidades Públicas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 193, pp. 85-126.
- Guichot Reina, E. (2022). La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información. *Revista española de Derecho Administrativo*, 221, pp. 81-108.
- Martinico, G. (2015). I. Una introducción terminológica: qué queremos decir con ‘constitucionalización’, ‘derecho constitucional’ y ‘Constitución de la Unión Europea’. En Gordillo, L. y Martinico, G., *Historias del país de las hadas. La jurisprudencia constitucionalizadora del Tribunal de Justicia* (pp. 13-46). Thomson Reuters- Civitas.
- Mestre Delgado, J.F. (1993). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos [Análisis del art. 105.b) de la Constitución]*. Civitas.
- Murillo de la Cueva, P.L. (2021). El objeto del Reglamento General de Protección de datos y de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (comentario al artículo 1 RGPD y al artículo 1 LOPDGDD). En A. Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, Tomo I (pp.303-324). Thomson Reuters- Civitas.
- Piñar Mañas, J.L. (2006). El derecho fundamental a la protección de datos personales. En J.L. Piñar (Dir.), *Protección de datos de carácter personal en Iberoamérica* (pp. 19-35). AEPD – Tirant lo blanch.
- Rams Ramos, L. (2008). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Reus.
- Razquin Lizarraga, M.M. (2015). *El derecho de acceso a la información pública*. Instituto

Vasco de Administración Pública.

Razquin Lizarraga, M.M. (2019). El necesario equilibrio entre transparencia y protección de datos personales. En D. Zegarra Valdivia (Coord.), *La proyección del Derecho Administrativo peruano: estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 137-162). Palestra.

Ruiz Palazuelos, N. (2021). La libertad de creación artística, ¿Un derecho autónomo? (“L’oiseau rebelle” en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional). *Revista de Administración Pública*, 215, pp. 111-142. <https://doi-org.uniovi.idm.oclc.org/10.18042/cepc/rap.215.04>

Tolivar Alas, L. (2018). Leyes Orgánicas. En Pendás, B. (Dir.), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Tomo III (pp. 2033-2050). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Tomás Mallen, B. (2019). Las sinergias entre el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea y el Convenio 108+ del Consejo de Europa. En García Mahamut, R. y Tomás Mallén, B. (Ed.), *El Reglamento General de Protección de Datos. Un enfoque nacional y comparado. Especial referencia a la LO 3/2018 de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales* (pp. 57-91). Tirant lo blanch.

Villaverde Menéndez, I. (2013). La intimididad, “ese terrible derecho” en la era de la confusa publicidad virtual. *Espaço Jurídico: Journal of Law*, 14 (3), 57-72. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4546679.pdf>

7. OTRAS FUENTES CONSULTADAS

AEPD (2016). Orientaciones y garantías en los procedimientos de anonimización de datos personales. <https://www.aepd.es/documento/guia-orientaciones-procedimientos-anonimizacion.pdf>

AEPD (2018). Informe 175/2018. <https://www.aepd.es/es/documento/2018-0175.pdf>

Comisión Europea (2022). Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policias/desi>

Comité de Derechos Humanos (2011). Observación general N°34, Ginebra 11 a 29 de

julio de 2011. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG-1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosD-nCG8FaqoW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPF-dIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>

CTBG (2019). Criterio interpretativo 2/2019, de 20 de diciembre. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/2-2019.html

CTBG (2019b). Criterio interpretativo 3/2019, de 20 de diciembre. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/3-2019.html

CTBG y AEPD (2015). Criterio 002/2015, de 24 de junio, de aplicación de los límites al derecho de acceso a la información. https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww.consejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A77d11404-2f9a-45e6-be70-d6c96409acd5%2FC2_2015_limites_derecho_de_informacion.pdf

CTBG y AEPD (2015b). Criterio 004/2015, de 23 de julio de 2015, Publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita. https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww.consejodetransparencia.es%2Fdam%2Fjcr%3A936f611d-e6f4-436f-bc3c-6e56a8e38779%2FC4_2015_firma_manuscrita.pdf

Diccionario de la lengua española (2022). Disociar. <https://dle.rae.es/disociar>

SAN de 26 de marzo 2019 (JUR\2019\201813; ECLI:ES:AN:2019:2386).

STC 292/2000, de 20 de noviembre. ECLI:ES:TC:2000:292.

STEDH de 26 de marzo de 1987, caso Leander contra Suecia (TEDH 1987\4).

STEDH de 7 de febrero de 2012. Caso Von Hannover v. Alemania (n.º2). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139414>

STEDH de 17 de febrero de 2015, caso Guseva contra Bulgaria (TEDH 2015\52590) y apartado 74 de la STEDH de 26 de marzo de 1987, caso Leander contra Suecia (TEDH 1987\4).

STEDH de 8 de noviembre de 2016, caso Magyar Helsinki Bizottság contra Hungría (JUR\2016\260055).

STJUE de 18 de julio de 2017 (JUR\2017\199987; ECLI:EU:C:2017:563).

STS de 30 de marzo de 1999 (RJ\1999\3246; ECLI:ES:TS: 1999:2206).

STS de 19 de mayo de 2003 (RJ 2003\3834; ECLI: ES:TS: 2003:3359).

We are social. (2023). *Digital 2023*. <https://wearesocial.com/es/blog/2023/01/digital-2023/>

—

DIANA PAOLA GONZÁLEZ MENDOZA. Institución: Universidad de Oviedo y Universidad de Cantabria. Contacto: gonzalezdiana@uniovi.es y dianapaola.gonzalez@unican.es

Desafíos de la tipificación, investigación y sanción del Robo de Identidad en México, un análisis en el año 2020

Challenges of the classification, investigation and punishment of Identity Theft in Mexico, an analysis in 2020

Alma Jéssica Velázquez Gallardo^a y Vanessa Sabine Castillo Peralta^b

Resumen / Abstract

En México el fenómeno delictivo de robo de identidad se presenta en todo el país. Hoy en día con el mayor uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en la vida cotidiana, la protección de los datos se ha convertido un tema de suma importancia ya que las conductas delictuosas actuales también se sirven de la tecnología para adquirir los datos de las personas y una vez accediendo a ellos suplantar la identidad de éstas en su perjuicio. En razón de lo anterior el objetivo planteado en el presente documento es analizar la tipificación del robo de identidad en el país, su uniformidad y sanciones impuestas o su ausencia de los textos legales, así como el comportamiento de la denuncia y de las sentencias para dicho delito en el país y en particular del estado de Jalisco. Asimismo, se elaboró una encuesta breve para conocer si las personas en Jalisco han sido víctimas del robo de identidad. Lo que nos ha llevado a concluir que el delito de robo de identidad cuenta con tendencia al alza; está tipificado en prácticamente todas las entidades federativas y que la denuncia si es constante en Jalisco, no obstante, hay pocas sentencias respecto a este delito, ante lo cual se deben hacer estudios actuales y a profundidad del tema para

a. Profesor de tiempo completo del Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI y perfil PRODEP, miembro líder del Cuerpo Académico UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo regional, que se encuentra en nivel de consolidado del PRODEP. dirección de correo electrónico: alma.vgallardo@academicos.udg.mx , ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9183-7727>

b. Abogada, egresada del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara.

concientizar de la importancia y la forma en la protección de los datos y evitar ser víctima de esta figura delictiva.

Palabras clave: Tipicidad, Tecnologías, Datos Personales, Robo de Identidad.

In Mexico, the criminal phenomenon of identity theft occurs in all the country. Nowadays, with the greater use of Information and Communication Technologies in daily life, data protection has become an issue of utmost importance since current criminal behavior also uses technology to acquire data. people's data and once accessing them, impersonate their identity to their detriment. Due to the above, the objective set out in this document is to analyze the classification of identity theft in the country, its uniformity and sanctions imposed or its absence from the legal texts, as well as the behavior of the complaint and the sentences for said crime in the country and particularly in the state of Jalisco. Likewise, a brief survey was developed to find out if people in Jalisco have been victims of identity theft. Which has led us to conclude that the crime of identity theft has an upward trend; It is classified in practically all federal entities and the complaint is constant in Jalisco, however, there are few sentences regarding this crime, which is why current and in-depth studies must be carried out on the subject to raise awareness of the importance and the way in which it is carried out. data protection and avoid being a victim of this criminal figure.

Keywords: Typicality, Technologies, Personal Information, Identity Theft.

INTRODUCCIÓN

La revolución tecnológica ha permeado en casi la totalidad del planeta. Las nuevas formas de comunicación, comercialización, socialización, etc., pueden originarse entre otras razones por cambios en los fenómenos económicos en el mundo, tales como: la globalización, la existencia y el uso cotidiano del Internet para realizar nuestras actividades,

maximizada dicha actividad ante la presencia de un nuevo virus denominado SARS-CoV-2¹, y declarada la pandemia por la enfermedad de la COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud (por sus siglas OMS). Ante dicho escenario, en los últimos años se han venido presentando algunas conductas relacionadas en su mayoría con el uso del Internet para nuestras actividades comerciales, financieras, educativas, etc., así como el uso de aplicaciones móviles, además de nuestra actual forma de socializar a través de redes sociales, lo que ha dado pauta a nuevos comportamientos delictivos.

Esto, ha planteado de forma inherente la transformación del derecho en lo general como fenómeno histórico, social, económico y político. Frente a esto surgen nuevos *modus operandi* en la comisión de delitos en los que se utilizan las plataformas, las aplicaciones, los datos personales en la web o mediante acciones que no se anticiparon servirían como medios para el desarrollo de conductas antijurídicas, de esta forma, nace la necesidad creciente de tomar medidas que las regulen y eviten total o parcialmente la afectación en la esfera jurídica de los ciudadanos que podrían ser víctimas de éstas y con ello velar por la tranquilidad social en el Estado. En México el robo de identidad (conocido también como usurpación o suplantación de identidad) es un delito creciente, según Noguez en Forbes, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (por sus siglas y en adelante CONDUSEF) señala que, en el año 2020, “los clientes de los bancos reclamaron en razón de fraude, robo de identidad y operaciones en banca electrónica alcanzaron los 24,870 millones de pesos” (Noguez, 2021). Asimismo, y de acuerdo con los datos del Buró de Entidades Financieras de la propia Comisión, “sumaron 4’781,840 de reclamaciones a instituciones financieras de las cuales 60,449 fueron por robo de identidad y 127,425, en relación con el uso de la banca electrónica” (Noguez, 2021).

En los años recientes, la conducta conocida mayormente en el mundo como *robo de identidad* (*Identity thief*) alude a una serie de comportamientos, mediante los cuales una o varias personas se hacen pasar por otra persona, “robando, usurpando o suplantando” la identidad de la primera para obtener un beneficio, causar un perjuicio o ambos, de forma

1 La organización Mundial de la Salud establece en su página de Internet que “la COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La OMS tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de «neumonía vírica» que se habían declarado en Wuhan (República Popular China)”, <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.

dolosa, situación que se ha presentado de forma recurrente en nuestro país, virtud de lo cual paulatinamente se ha ido tipificando por las legislaturas de las diversas entidades de la república. Por ejemplo, en el estado de Jalisco el 12 de noviembre de 2013 se adiciona al título sexto, un capítulo IV denominado “Suplantación de Identidad” previsto en el artículo 143 Quáter del Código Penal del estado de Jalisco.

Por ello nos propusimos como objetivo: Conocer el avance de la tipificación del delito en nuestro país, tanto en el ámbito local como federal, revisar sus características y explorar la percepción y experiencia de los ciudadanos en torno al robo de identidad.

Lo que encontrará el lector en el presente capítulo es un estudio de índole exploratorio con una metodología deductiva - mixta, que parte del estudio y la revisión documental – legal de la conducta delictuosa conocida como robo de identidad en el país; así como de su incidencia delictiva vía solicitudes de información en la Plataforma Nacional de Transparencia, finalmente, se aplicó un cuestionario a través de los formularios de google para conocer la percepción y experiencia de algunas personas en torno al cuidado de los datos personales, y en su caso si han sido víctimas del delito de robo de identidad. Mediante el enlace <https://forms.gle/9XsHiXUF8U7ophij7>, aplicado a un grupo de 83 personas con residencia en el interior del estado de Jalisco, considerándolo como un estudio incipiente del fenómeno del robo de identidad y protección de datos personales que nos permitirá hacer estudios más a fondo en un futuro.

SITUACIÓN DEL ROBO DE IDENTIDAD EN MÉXICO

Los seres humanos son acreedores a derechos que son inherentes a su existencia y a su calidad humana. A la par están las obligaciones de los ciudadanos derivadas de las normas que tienen como objeto regular la convivencia y establecer el bien común, establecer los tipos penales para prevenir, investigar y en su caso sancionar conductas delictuosas también es tarea de Estado. Éste reconoce el derecho a la identidad y la protección de datos personales, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

El pasado 20 de Julio del 2021, en el periódico El Mirador de Zacatecas, se publicó una nota en la que se señala que en nuestro país, cada vez es más común el robo de identidad,

según lo señalado por la titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por sus siglas y en adelante (INAI), ya que México se ubica en el segundo lugar de América Latina en esta práctica, representando pérdidas por aproximadamente cinco mil millones de pesos al año; esto es, “debido a la exposición que hacen las personas de su vida privada con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante TIC’s), tales como redes sociales, servicios de mensajería o plataformas de entretenimiento”(PERIODICOMIRADOR, 2021).

En dicha publicación se da otro dato contundente: El Banco de México y firmas financieras informaron que en el año 2020 México ocupó el octavo lugar en la comisión de este delito a nivel mundial, ya sea por pérdida de documentos, robo de cartera, de una tarjeta bancaria entre otros, y que su uso más común es mediante operaciones en línea o crear identidades para cometer fraudes. (PERIODICOMIRADOR, 2021).

En tanto, el 26 de junio del 2020, el Periódico el Universal publicó una nota periodística entorno a la temática del robo de identidad en la cual se señala que durante la pandemia por la Covid-19 en México, se incrementó la comisión de dicho delito, así Wolfgang Erhardt, vocero del Buró de Crédito, explicó para dicho medio de comunicación que los delincuentes plantean obtener información de clientes para solicitar créditos a su nombre en bancos e instituciones financieras, así menciona: “En los días de confinamiento, los mayores intentos de fraude se han presentado a través de engaños por redes sociales y las vías de comunicación que la gente está empleando para el trabajo remoto” (Hernández, 2020)

En dicho artículo además se consigna que los delincuentes operan a través de: correos electrónicos, SMS (por sus siglas Short Message Service) o la plataforma de mensajería instantánea en línea Whatsapp, haciéndose valer de títulos llamativos como la cura de la COVID-19 consejos para prevenir el contagio, sorteos en los que resultan ganadoras las personas, etc., una vez que el usuario entra en tal página se descarga un archivo malicioso. (Hernández, 2020).

Conforme a esto, los fraudes más comunes son la aparición de sitios de Internet relacionados con la Covid-19 con *malware*, como correos de *phishing* disfrazados de actualizaciones, que roban las credenciales y obtienen acceso a los sistemas de empresas.

Otra de las recientes técnicas de persuasión de los delincuentes, es la campaña que ofrece borrar el historial del usuario en el Buró de Crédito, la gente cae pues el costo es tan absurdo que llega a rondar los 250 pesos mexicanos (Hernández, 2020).

De manera análoga, el Informador señala que, de acuerdo con la CONDUSEF, Jalisco es el segundo lugar en el robo de identidad al 2019 donde el sistema financiero presentó 61 mil 015 reclamaciones vinculadas a la posible suplantación. Jalisco fue la segunda subdelegación con más denuncias ante la Comisión, con un total de 693, mientras que a nivel nacional fueron 4, 283 reportes (El Informador, 2020).

“Este delito puede consumarse mediante el robo físico de información, por la vía de la apropiación de datos y documentos de identidad de una persona para crear otros en perjuicio de la víctima o por medio de tecnologías de la información, como correos electrónicos falsos en nombre de instituciones reconocidas que pueden contener un software malicioso o espía que manipula datos y servicios” (El informador, 2020).

En la misma nota se retoma el tema de la pandemia, y se expone que la práctica en cuestión tuvo un alza en el primer semestre del 2020, en la afectación a 62 instituciones financieras, es decir 47.6% más comparado con el mismo período del año anterior. Tan solo en el mes de octubre de 2020, la CONDUSEF alertó sobre la suplantación de identidad en 19 instituciones de las cuales 3 se encuentran en Guadalajara, y la forma en que realizan la conducta delictiva es que se suplanta la razón social y los datos corporativos de las instituciones financieras autorizadas por empresas ficticias para defraudar. (El Informador, 2020).

La identidad es un derecho y forma parte básica esencial de la personalidad jurídica, se encuentra reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con ello el Estado mexicano reconoce la existencia de las personas, además de abonar en dicho precepto al registro inmediato al nacimiento y la gratuidad de la emisión de la primer acta de nacimiento, acepta la responsabilidad de garantizar el derecho a la misma.

Para Garzón, este reconocimiento del estado a la identidad de la persona otorga ciudadanía y certeza jurídica, así, este derecho, permite o habilita otros derechos. No obstante, señala que el problema es que muchos mexicanos tienen documentos y registros físicos de

identidad, sin embargo, no se cuenta con mecanismos fiables para validarlos lo que vulnera la protección a los datos personales facilitando el mal uso o el robo por terceros (Garzón, 2020).

Expuesto los datos en las notas mencionadas por periódicos de gran circulación en el país, podemos advertir que el fenómeno del robo de identidad es un problema global, México no está exento de ello, al contrario, por los datos señalados, cada vez se incrementa más y más su incidencia, por lo que se requiere por parte del Estado mexicano actuar con la implementación de políticas públicas y en particular de política criminal para prevenir, atender y erradicar el problema ya que una de las aristas del mismo es que la tipificación de las conductas relacionadas al robo de identidad no es homogénea en el país y no está previsto en el Código Penal Federal, lo que produce vacíos legales.

CONCEPTOS

La Real Academia Española (por sus siglas RAE) define suplantar como “la falsificación de un escrito con palabras o cláusulas que alteren el sentido principal que este tenía” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Su segunda definición aporta un precepto en particular; “ocupar con mala arte el lugar de alguien, defraudando el derecho, el empleo o el favor del que disfruta” (RAE, s.f., definición 2). De forma análoga Oxford Learner’s Dictionaries señala que es “el verbo transitivo de quitar a una persona de su sitio de manera fraudulenta a través de la ocupación de su cargo o posición así mismo se dice de asumir sus funciones” (Lexico Oxford English and Spanish Dictionary, s.f., definición 1). De manera global define a la suplantación como la “sustitución de una cosa por otra haciendo énfasis que esto se realiza de manera fraudulenta” (Lexico Oxford English and Spanish Dictionary, s.f., definición 2).

Es necesario definir de manera preliminar estos preceptos que se abordarán en la línea de investigación del presente, para comprender las conductas delictivas relacionadas al robo de identidad, por lo tanto, se procede a la definición de la Usurpación, la RAE señala que proviene del latín *usurpāre* e involucra “apoderarse de una propiedad o de un derecho que legítimamente pertenece a otro generalmente de forma violenta, asimismo se dice del arrogarse la dignidad, el empleo u oficio de otro y usarlos como si fueran propios”. (Real

Academia Española, s.f., definición 1 y 2).

Auxiliándose de la plataforma Léxico del Oxford Dictionary se define que el usurpar atiende a la acción de “apropiarse injustamente del cargo, el título o la identidad de otra persona, así como de apoderarse injustamente y de forma violenta de una propiedad o de un derecho que pertenece a otra persona” (Lexico Oxford English and Spanish Dictionary, s.f., definición 1 y 2). En sentido general en torno al concepto de la identidad se pueden apreciar dos características: “la primera constituye las particularidades de un objeto que lo distinguen de los demás; y la segunda determina las peculiaridades que permiten asegurar que es el mismo objeto en distintos momentos del tiempo” (Guerra, 2020, p. 4).

A raíz del derecho a la identidad, (entendiendo ésta como el conjunto de rasgos propios de un individuo que lo diferencian de los demás y le otorgan consciencia de sí mismo); podemos señalar que la misma se relaciona con el nombre, nacionalidad, filiación, personalidad jurídica, etc. El robo de identidad encuentra su origen en el individuo, ya que éste se considerará en el campo del derecho penal como el sujeto activo, cuando ocupa el lugar de otro sin su consentimiento, actividad que trastoca el bien jurídico de la identidad y a la par se beneficia con la obtención de un lucro indebido y/o provoca un perjuicio.

Alicia Guerra proporciona la definición de identidad digital, como: “conjunto de datos que se relacionan con la entidad, esa información representa a esa entidad frente a terceros y de esa forma se identifica y diferencia frente a otros a través de la tecnología” (Guerra, A., 2020, p. 4).

Aun cuando la doctrina se ha decantado por usar de forma genérica el robo de identidad a la suplantación y usurpación de identidad, se ha encontrado según Portaley, la diferencia entre ambas radica en que en la primera se apropian los derechos y facultades de un perfil que pertenece o identifica a un tercero por ejemplo una cuenta de alguna red social, mientras que en la usurpación de identidad además de dicha ocupación y apropiación también involucra los datos del suplantado para actuar en su nombre. Esta diferenciación permite dirimir en función de los hechos que tengan lugar ya que son dos conductas submisibles en diferentes tipos penales (Portaley, 2013).

The Home Office Identity Fraud Steering Committee en Reino Unido define en qué consiste el robo de identidad: es la obtención de información relativa a la identidad de un

individuo con el fin de obtener un fraude identitario, el robo de identidad consiste así en la apropiación indebida de la identidad o cualquier dato personal relativo a una persona en específico (The Home Office Identity Fraud Steering Committee, s.f.).

Para los efectos del presente trabajo, el robo, usurpación o suplantación de identidad, básicamente se circunscribe a conductas delictuosas que afectan el mismo bien jurídico: la identidad de las personas, mientras que la finalidad del sujeto activo permanece en el sentido de que la apropiación de la identidad se realiza para obtener un beneficio, realizar un perjuicio o en su defecto ambos propósitos.

FUNDAMENTO LEGAL

La Identidad es un derecho humano que se consagra en el artículo cuarto párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual se encuentra tutelado textualmente desde el 17 de junio del 2014 con la reforma 216. El precepto contempla el registro inmediato del nacimiento del individuo ya que se establece que la primera acta de nacimiento certificada será expedida gratuitamente:

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, artículo 4).

La garantía de protección de los datos personales se plasma en el artículo 16 párrafo segundo de la misma Carta Magna, reconociendo la protección de datos, así como los derechos denominados ARCO: el Acceso, la Rectificación, la Cancelación de los datos personales y en su caso la Oposición a los mismos en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los

derechos de terceros. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009, artículo 16).

La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), establece en su artículo tercero fracción V la definición de los datos personales como:

V. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

Mientras que también define lo que debe entenderse por datos personales sensibles:

VI. Datos personales sensibles: Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.

Con base en el fundamento legal anteriormente expuesto, podemos decir que la identidad la constituyen los datos personales como el nombre, teléfono, domicilio, fotografías, huellas dactilares, números de licencia y seguridad social. Asimismo, los números de tarjeta de crédito y de cuentas bancarias; nombres de usuario, contraseñas, incluyendo información financiera o médica, todo dato que permita identificar a una persona sería parte de la lista (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [CONDUSEF], 2016).

La pérdida o uso ilícito de datos personales pueden ocasionar riesgos graves al titular de estos, desde la solicitud de un crédito o varios a su nombre, hasta la comisión de delitos, que se le pudieran atribuir. La realidad es que este delito que va en incremento es grave, y en la tarea de la protección, el titular juega un papel muy importante. Por lo anterior debemos conocer los mecanismos de protección, así como la forma de prevención de delitos cibernéticos en particular el de robo de identidad. Por lo cual las instituciones involucradas deben difundirlos y promoverlos.

ANTECEDENTES DEL FENÓMENO DE LA SUPLANTACIÓN

En la actualidad el Internet ha fomentado de forma inherente el surgimiento de la identidad electrónica o digital, que se constituye por datos personales sensibles que en muchos de los casos pueden incluir claves de acceso a cuentas de bancos o redes. En los últimos años nacional e internacionalmente los casos en los que se obtienen fraudulentamente datos personales a través de medios informáticos o telemáticos, con el objetivo de llevar a cabo actos u operaciones de índole económico tomando el lugar del verdadero propietario, se han incrementado (Barba, 2017).

Ante esta problemática surge el Derecho como fenómeno histórico e instrumento de regulación social, por lo cual, es necesario tomar acciones legislativas que establezcan normas puntuales, conductas típicas, antijurídicas y sancionables en virtud de que con los instrumentos jurídicos penales vigentes al día de hoy, no han resultado del todo eficaces para abordar el tratamiento penal de las conductas relacionadas al robo de identidad, como veremos más adelante. El marco legislativo parte del uso del Internet como un medio común creciente que toma más relevancia e importancia en la vida y desarrollo humano, pues a través de este se realizan operaciones cotidianas y en todas estas acciones se pueden ver comprometidos los datos personales y por consecuente la identidad personal (Guerra, 2020).

La evolución de los delitos relacionados a la aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), se orientan a prever instrumentos que permitan sistematizar normativamente los atentados contra datos personales dando como resultado la invasión de la intimidad por medios electrónicos e informáticos. Por tanto, la acción legislativa debe de ir acompañada de políticas públicas preventivas con el fin de corresponsabilizar y advertir a los ciudadanos sobre el problema que esta en constante crecimiento (Guerra, 2020).

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE

Según el Colectivo ARCION (2013), la seguridad internacional ha sido vulnerada y constantemente se ve amenazada por intrusos con conocimientos y manejo de Internet,

personas que logran pasar desapercibidos por el anonimato que ofrece la tecnología para obtener de los sistemas, información confidencial y así vulnerar un país, se pone como ejemplo el caso de Robert Morris Jr. profesor en el departamento de Ingeniería Electrónica y Ciencias de la Computación en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, que en el año de 1988 creó y posteriormente liberó el Gusano Morris, siendo aún estudiante. Dicho gusano es considerado el primero de ordenador en la era de Internet. En 1989 fue acusado de fraude y abuso informático, fue la primera persona en ser acusada bajo la ley del actual fraude y abuso informático (p.8).

El acceso a Internet dejó de ser un lujo, pues en la actualidad es una necesidad al ser fuente de empleo, comunicación, transacciones y movimientos bancarios, de desarrollo, información, publicidad, imagen. Incluso ante la pandemia provocada por la COVID-19, es el principal instrumento de educación que busca frenar el impacto de los daños que se han ocasionado y que se perpetúan en la población. De esta forma, la educación a distancia dejó de ser una modalidad opcional para ser la única alternativa educativa disponible a Julio del 2021 en nuestro país, a la par de otras actividades que cambiaron y que se han incrementado como el teletrabajo.

En la actualidad, el Internet no solo es un medio para realizar actividades, sino que también es un derecho fundamental de las personas, incluido en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho de acceso a las TIC's y a las telecomunicaciones en particular al Internet, con la adición a este artículo con fecha 11 de junio de 2013:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013).

Las empresas que brindan servicios de Internet a los hogares reportaron que ante la pandemia provocada por la COVID-19, hubo un fuerte incremento en el uso de Internet, principalmente en cuatro sectores los cuales son el trabajo en casa, la educación en línea, los videojuegos y el uso de *streaming*. México había registrado un incremento notable en el

uso de Internet en los últimos cinco años, pues en 2015 habían 62.4 millones de usuarios, mientras que para el inicio del 2020 ya habían 80.6 millones. Una encuesta realizada por la empresa Nielsen Ibope arrojó que Facebook es la plataforma de mayor uso entre los mexicanos pues de 1.19 horas diarias se incremento a 1.54 horas (Zúniga, 2020). Tras el brote del virus, los puntos de intercambio de Internet IXP han experimentado un 60% más de tráfico en comparación con el que había previamente al brote (Weber, V., Audrey, P., Hernández, G., 2020).

Ante la problemática que implica el uso de Internet de forma creciente, y con los mecanismos con los que se valen para suplantar la identidad, los que serán abordados para ser desarrollados de forma más extensa en el presente, aunado al uso inadecuado de la criptología que es en síntesis información, movimientos y mensajes encriptados que pueden ser imperceptibles para el usuario de un ordenador además de los ataques informáticos a través de los cripto-virus y/o diversas manifestaciones y cada vez nuevas formas de cometer el robo de identidad.

Por lo anterior la legislación internacional ha intentado prevenir, investigar y unificar criterios y normas para atacar el Cibercrimen, en razón de ello, se expidió el “Convenio Sobre el Delito Cibernético” del 23 de noviembre de 2001, actualmente tiene 48 ratificaciones/adhesiones de diferentes Estados, su vigencia comenzó el primero de Julio de 2004 (Consejo de Europa, 2004), sin embargo, México no lo ha ratificado aún.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas OCDE), ha figurado también desde 1986 con un papel relevante, haciendo un estudio para dar un orden a las leyes penales para tipificar conductas relacionadas al mal uso de programas computacionales, al ser un problema de índole transnacional, se requiere su contención, investigación y sanción, es por ello que en el año en cita, se hizo un informe denominado: *De Delitos de Informática: análisis de la norma jurídica* (1986), dicho documento contenía las normas jurídicas vigentes y las nuevas propuestas de reforma. (Colectivo ARCION, 2013).

En el año de 1992 en Wurzburg, la Asociación Internacional de Derecho Penal emitió recomendaciones sobre los delitos de tipo informático; entre otras la iniciativa de reformar el contenido penal y definir oportunamente las nuevas conductas antisociales (delitos).

Mientras que en 1997 en España durante la II Jornada sobre delitos cibernéticos se destacaron algunos puntos clave para avanzar en contra de estos delitos: las aplicaciones en la administración de las TIC's, algunos delitos cometidos por el ciberespacio tales como, el blanqueo de capitales, contrabando y narcotráfico, la persecución del delito cibernético por la policía europea, la búsqueda del entorno seguro en Internet; etc. (Colectivo ARCION, 2013).

MARCO JURÍDICO NACIONAL VIGENTE

En la misma línea de exponer la situación ya cotidiana del robo de identidad y sus repercusiones, Alberto Nava cita a Rouchón (2019) quien expresa que, para los bancos mexicanos, la comisión de este delito “constituye una pérdida de más de 261 mil millones de pesos al cierre del 2015 y que aumenta gradualmente en los años 2016, 2017 y 2018” (p.18). Asimismo, menciona a Salellas citado por Cervantes (2011) quien expresa sobre el robo o la suplantación de identidad que: “es el delito informático de más rápido crecimiento en el mundo, se conoce como *impersonation*..., el caso más común sería el robo o la utilización de tarjetas de crédito y documentos de terceros” (Nava, 2020 p. 18).

En el país la suplantación de la identidad surgió de forma gradual, empezó con la falsificación y alteración de documentos de forma que se ocupara el lugar de otro y así generar una crisis informática. A raíz de esto, el hombre creó la idea de tener otra personalidad y mantener la propia intacta es decir, la que le fue legalmente proporcionada, modalidad delictiva a la que no se le dio importancia y la que a la postre se convertiría en un gran problema de delincuencia. (Colectivo ARCION, 2013).

Siguiendo la misma línea en búsqueda de protección a los ciudadanos, el 9 de marzo del 2018 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) reformas a la Ley de Instituciones de Crédito contemplándose el delito de suplantación de identidad en el artículo **112 sextus**:

Se sancionará con prisión de tres a nueve años y multa de treinta mil a trescientas mil Unidades de Medida y Actualización, a quien valiéndose de cualquier medio físico, documental, electrónico, óptico, magnético, sonoro, audiovisual

o de cualquier otra clase de tecnología, suplante la identidad, representación o personalidad de una autoridad financiera o de alguna de sus áreas o de alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, o de un servidor público, directivo, consejero, empleado, funcionario, o dependiente de éstas, en los términos establecidos por el artículo 116 Bis 1 de la presente Ley (Ley de Instituciones de Crédito, 2018, artículo 112 sextus).

Así como el artículo **112 séptimus** de la misma ley:

Se sancionará con prisión de tres a nueve años y multa de treinta mil a trescientas mil Unidades de Medida y Actualización, a quien utilice u obtenga, por sí o a través de interpósita persona, cualquier servicio o producto financiero proporcionado por alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 3 de esta Ley o por una autoridad financiera o alguna de sus áreas, bajo una identidad falsa o suplantada. Las mismas penas se impondrán a quién para realizar alguna de las conductas a que se refiere el párrafo anterior, otorgue su consentimiento para llevar a cabo la suplantación de identidad (Ley de Instituciones de Crédito, 2018, artículo 112 séptimus).

También se encuentra tipificada la suplantación de identidad en el Código Fiscal de la Federación artículo 110 fracción VI; se impondrá una sanción de 3 meses a tres años de prisión a quien por cualquier medio físico, documental, electrónico, óptico, magnético o cualquier otra tecnología suplante la identidad o representación de un contribuyente. Mientras que la fracción VII del mismo artículo, a quien otorgue el consentimiento para llevar a cabo la suplantación de identidad (Código Fiscal de la Federación, 2018).

Mientras que, en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en su Capítulo XI, establece los delitos en materia del tratamiento indebido de Datos Personales, en los artículos 67 y 68, contemplando una agravante en el diverso artículo 69 cuando se trate de datos personales sensibles, en los siguientes términos:

Artículo 67.- Se impondrán de tres meses a tres años de prisión al que estando autorizado para tratar datos personales, con ánimo de lucro, provoque una vulneración de seguridad a las bases de datos bajo su custodia.

Artículo 68.- Se sancionará con prisión de seis meses a cinco años al que, con el fin de alcanzar un lucro indebido, trate datos personales mediante el engaño, aprovechándose del error en que se encuentre el titular o la persona autorizada para transmitirlos.

Son delitos en cuya descripción legal se advierte la protección de los datos personales, en ambos casos se establece que la finalidad es alcanzar un lucro indebido y se advierte de la redacción normativa que la conducta debe ser dolosa.

Arreola González (2017), citado por Guerra, señala a grandes rasgos que el delito de usurpación de la identidad se tipifica como una conducta antijurídica, dolosa que emana de un individuo que dispone de la información personal de otro sin la autorización del titular, con el fin de cometer una diversidad de delitos, valiéndose de la manipulación de diferentes fuentes provocando daño patrimonial o moral (Guerra, 2020, pp. 24-25).

AVANCE LEGISLATIVO FEDERAL

Ante el crecimiento del problema de la delincuencia cibernética, algunas compañías aseguradoras han ofrecido pólizas de seguro y protección contra este tipo de riesgos, no obstante, las mismas no están económicamente al alcance de todas las personas, su objetivo es la protección contra fraudes a través de transacciones bancarias por Internet y/o a través de uso ilegal de datos de identidad. Si bien es importante para las personas este tipo de protección, lo es aún más el desincentivar las conductas delictivas con el uso del Internet, mediante la prevención general en materia penal, esto es, se deben tipificar las conductas antijurídicas, por un lado para que no haya impunidad (Rico, 2013), se investiguen, en su caso se sancionen y se otorgue la reparación del daño, y por el otro, para que, con la amenaza de una sanción tratar de inhibir las conductas antes descritas (Meini,2013).

Con el conocimiento de esta problemática que se ha potenciado de manera creciente en la actualidad, el Senado de la República ha buscado soluciones, desde el año 2006 y hasta la fecha varios legisladores han propuesto puntos de acuerdo para exhortar a las autoridades financieras de la adopción de medidas que prevengan y combatan la actividad

ilícita en relación a la suplantación de identidad, destaca entre ellas la proposición de fecha 9 de febrero del año 2016 ante el Pleno de dicha Cámara, mediante la cual se exhortó al Servicio de Administración Tributaria (SAT), así como a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a la CONDUSEF y a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) a que planteen una estrategia de coordinación para enfrentar el robo de identidad.

Como respuesta ante esta solicitud, el 18 de febrero del mismo año se firmó el documento: “Bases de Colaboración para Inhibir la Suplantación de Identidad” a través del Sistema Financiero en México y del sector privado, así se sumarían esfuerzos para establecer las acciones en conjunto en el combate y prevención de esta conducta tipificada en la mayoría de los Códigos Penales de México (Zamora, 2016 p. 128).

INICIATIVA DE PROYECTO PARA TIPIFICAR EL ROBO DE IDENTIDAD COMO DELITO FEDERAL:

En los antecedentes legislativos para tipificar el delito de robo de identidad se han presentado iniciativas de diferentes legisladores, también pertenecientes a diversos grupos parlamentarios, así Zamora explica que del año 2009 al 2016 se han presentado por lo menos 11 iniciativas en las dos cámaras del Congreso de la Unión para regular a nivel federal el robo de identidad, sólo una de ellas fue votada y aprobada por la cámara de diputados en diciembre de 2011, sin embargo fue desechada por la cámara revisora (el Senado de la República) en noviembre de 2013 (Zamora, 2016).

De la información sobre las propuestas de legislar en torno a los delitos contra la identidad de las personas a nivel federal, sin aún conseguirlo, es una importante falla a la función del poder legislativo, ya que podría ser una de las causas por las cuales se da el incremento exponencial en la incidencia de éstos.

Situación que en las entidades federativas ha sido *a contrario sensu*, toda vez que, en la actualidad se ha tipificado el robo de identidad en prácticamente la totalidad de ellas, lo que expondremos y analizaremos más adelante.

CLASIFICACIÓN Y CONCEPTO DE LOS MÉTODOS DE ROBO DE IDENTIDAD

Respecto a las formas en que se puede cometer el delito de robo de identidad, la doctrina lo ha definido en infinidad de ocasiones y de forma progresiva a la aparición de nuevos mecanismos de cometer la conducta delictiva en cita, por lo que hemos considerado conveniente mencionar algunas definiciones, para alertar a quien este trabajo lea sobre la clasificación del robo de identidad según el origen:

I) **Phishing**, se dice del acto a través del cual se “solicita información mediante correos falsos, así como duplicación de una página web para que el visitante crea que se encuentra en la página web o el portal original en lugar del duplicado”, generalmente se pretende que el individuo que ingresa a estos sitios envíe datos personales a través de formularios. Mejor conocido como la pesca porque los pescadores lanzan redes y esperan atrapar algo mientras que los phishers lanzan emails falsos para cazar información personal como nombres de usuario, contraseñas y detalles de tarjetas de crédito (Nava, 2020 p.18).

El cebo o la carnada de este método fraudulento son la falsificación y manipulación, permitiendo a los hackers obtener el acceso a credenciales de registro, información de banco y tarjetas de crédito o incluso números de Seguridad Social. Para recopilar la información es necesario que se creen duplicados de las páginas, el URL o localizador de recursos uniformes también conocido como dirección web es incluso bastante similar al original lo cual contribuye a caer en el engaño pues es más complicado que las víctimas identifiquen que es falso. De acuerdo con las estadísticas de Software Lab, más de 1,5 millón de nuevas páginas de phishing se crean cada mes, las cuales tienen una esperanza de vida media de 3 a 5 días por página, lo que se traduce en 50,000 nuevas páginas cada día (Software Lab, s.f.).

II) **Tabjacking**: Es un ataque que consiste en una página que al tiempo de inactividad es reemplazada por otra que puede verse como la original, esa es la razón por la cual es tan peligroso como cualquier otro *phishing* (Nava, 2020, p. 18). Opera sobre pestañas de navegadores web; comienza la inactividad sobre una pestaña que se queda abierta y cambia ésta, así como el icono por otra página falsa con apariencia de la web que se está utilizando.

En este ataque mientras el usuario está concentrado en otro sitio web un código en JavaScript detecta el intervalo y cambia el icono y el contenido por otro sitio con la intención de robar la información confidencial del usuario (Fayer Wayer, 2010).

III) **Pharming**: El cual es el robo de información mediante el uso de páginas falsas. Es un nuevo método de fraude en línea y consiste en suplantar el sistema de resolución de nombres de dominio o mejor conocido como DNS por sus siglas Domain Name Server, para conducir al usuario a una página web falsa, se puede prevenir a través del uso de un antivirus (Nava, 2020, p. 18).

Es una combinación entre de los conceptos “phishing” y “farming”, es una actividad muy semejante al phishing en el que el tráfico web es alterado para permitir el robo de datos personales; se realiza a través de la instalación de un virus o un troyano para cambiar el archivo host de la computadora provocando que el tráfico se vaya a un sitio web falso o bien, alterando el DNS entendiendo a éste como el sistema de nombres de dominio, para que los usuarios visiten el sitio web malicioso sin darse cuenta (Kaspersky, s.f.).

IV) **Spam y Spyware**, son archivos malignos dentro de correos electrónicos. “El spam son mensajes que no se solicitan y son enviados en cantidades masivas”, no solo el email es objeto de spam, también los grupos de noticias, motores de búsqueda y blogs. El spam también puede presentarse en los celulares y las aplicaciones de mensajería instantánea. Por otra parte, el spyware es un software que recopila la información de una computadora para posteriormente transmitirla a una entidad externa sin que el propietario se de cuenta u otorgue su consentimiento. Un spyware típico se autoinstala a través de una descarga que puede o no ser hecha consentidamente, se ejecuta cada vez que arranca la computadora pues usa el CPU y la RAM, reduciendo su estabilidad y controlando todo el tiempo el uso que se hace del Internet mostrando anuncios relacionados (Nava, 2020 p. 18).

V) **Compras por Internet**: Las personas que se dedican al robo de identidad también pueden obtener la información de las tarjetas de crédito con las compras que el usuario efectúe en tiendas, por teléfono o por Internet. Así una vez obtenida la información se pueden realizar cargos no autorizados a la cuenta del usuario. Múltiples usuarios advierten haber sido víctimas por no revisar oportunamente sus estados de cuenta y no monitorear los cargos que se les hacían directamente a sus tarjetas bancarias (Nava, 2020).

Aunado a estos ejemplos de la figura conocida como el robo de identidad, el órgano garante del derecho a la protección de datos es el INAI, como se ha dejado establecido líneas atrás, por lo cual y ante el alza de delitos relacionados al robo de identidad, desarrolló un micrositio denominado “**Identidad Segura**” con el cual llama a los ciudadanos a informarse sobre las conductas delictuosas, la forma en que operan los delincuentes y mayor información para prevenir ser víctima de éstas.

El Propio Instituto define el robo de identidad como la conducta mediante la cual el sujeto activo “se apropia de la identidad de una persona, para hacerse pasar por ella, asumir su identidad frente a terceros públicos o privados, a fin de obtener ciertos recursos o beneficios a su nombre. El robo de Identidad implica la obtención y uso No autorizado e ilegal de datos personales” (INAI, 2021)

Asimismo, establece que los métodos utilizados para la comisión pueden ser:

- **Sin Internet:** Ingeniería Social, Extorsión Telefónica y espionaje por encima del hombro.
- **Sin Internet y con dispositivos:** SMiShing, Vishing, Skimming(clonación de tarjetas).
- **Con el uso de Internet son:** Registradores de pulsaciones (Keylogger), Spam, Spim, Phishing y Pharming. (INAI, 2021).

Cada concepto describe una conducta usual del delito en estudio y se explica dentro del micrositio, por lo cual es en suma importante su consulta para la prevención, así como para ahondar en el tema, su consulta y comprensión.

Los métodos mayormente empleados para adquirir información personal de las víctimas son uso de software de recolección de datos personales, correos electrónicos o sitios web, a través del llenado de formularios o al ingresar datos personales.

Cuando se logra obtener la información del usuario, se procede a la utilización de la misma, para realizar actividades fraudulentas, compras, uso de tarjetas bancarias, solicitud de uno o más créditos ante instituciones financieras, a nombre de la víctima, muchas ocasiones se utilizan documentos de carteras o portafolios robados o extraviados.

Muchas otras ocasiones se han obtenido los datos de documentos personales que se desechan y contienen información financiera, o personal como el CURP, fecha de nacimiento, etc.

MEDIDAS PREVENTIVAS FRENTE A LA SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD

Es considerado difícil y costoso para las autoridades el ir tras la pista de los delincuentes y estafadores que se valen del uso informático, de esta forma el mejor mecanismo de protección que evita el robo de identidad es a través de la educación en el tema y la prevención. El saber cómo actuar y a quién informar sobre los peligros del delito de robo de identidad incrementa la concientización en la sociedad y las personas puedan adoptar las medidas necesarias de prevenir de forma cotidiana. Como primera propuesta para evitar ser víctima de este delito es no proporcionar información personal por teléfono o Internet sin tener la certeza de que quien la solicita es realmente una persona con la autorización y legitimación para hacerlo. Revisar los estados de cuentas o los informes de crédito al menos cada año y verificar los cargos que parezcan extraños y que no recuerda haber realizado.

Otra medida sería el usar contraseñas de alto nivel en seguridad, es decir, que no guarden relación obvia con el individuo como fechas, números telefónicos, nombres de familiares, etc.

También es importante cambiar las contraseñas que sean asignadas al tramitar algún tipo de cuenta bancaria. La eliminación de documentos constituye otro método asertivo para prevenir el robo de identidad, antes de eliminarlos, revisar si contienen información personal y si es el caso, es importante destruirlos perfectamente para que sea ilegible cualquier indicio de información contenida en ellos. Finalmente, resguardar la información, que los documentos personales se encuentren en un lugar seguro y de ser el caso reportar aquellos que han sido extraviados o robados (CERT, 2010).

Asimismo, denunciar ante la Fiscalía de la entidad federativa correspondiente las conductas relacionadas al robo de identidad y en su caso ante otras instancias administrativas como lo es la CONDUSEF, para el caso de ser un usuario de los servicios financieros del país.

TIPIFICACIÓN DE LOS DELITOS DE ROBO DE IDENTIDAD

Para hacer un mejor análisis del avance en la tipificación de los delitos de robo de identidad, nos dimos a la tarea de revisar los códigos penales de cada entidad federativa,

hecho lo anterior agrupamos la información en la tabla 1, en la que se puede advertir que cuando se usa la palabra **NO**, significa que en el código de dicha entidad federativa no está tipificado de ninguna forma el delito en estudio, y al contrario, cuando se establece la palabra **SI**, implica que de alguna manera está tipificado el delito.

En tanto la fila denominada “**prisión**”, expone la sanción que se impone al tipo penal y finalmente la “**multa**” como la sanción pecuniaria que se prevé en la legislación correspondiente. Dicha tabla fue realizada con los textos de los códigos penales de los estados de la República, vigentes a diciembre del 2020:

Tabla 1. Existencia de algún tipo penal relacionado al robo de identidad contenido en los códigos penales de cada entidad federativa en México

Entidad Federativa	Tipificado	Prisión	Multa
Aguascalientes	Sí	4 años a 12 años	200 a 500 días de multa
Baja California	Sí	6 meses a 6 años	400 a 600 días de multa
Baja California Sur	Sí	3 años a 6 años	500 a 600 días de multa
Campeche	Sí	2 años a 5 años	200 a 1,000 UMA
Chiapas	Sí	3 años a 6 años	200 a 500 días de multa
Chihuahua	Sí	6 meses a 2 años	100 a 300 días de multa
Ciudad de México	Sí	1 año a 5 años	400 a 600 días de multa
Coahuila	Sí	2 años a 4 años	400 a 600 días de multa
Colima	Sí	3 meses a 7 años	100 a 400 UMA
Durango	Sí	4 años a 8 años	1,000 a 2,000 UMA
Guanajuato	Sí	1 años a 5 años	10 a 50 días de multa
Guerrero	Sí	1 año a 6 años	400 a 600 UMA
Hidalgo	Sí	1 año a 6 años	50 a 200 UMA
Jalisco	Sí	3 años a 8 años	1,000 a 2,000 UMA
Estado de México	Sí	1 año a 4 años	100 a 500 días de multa
Michoacán	Sí	2 años a 5 años	200 a 500 días de multa
Morelos	Sí	1 año a 5 años	400 a 600 días de multa
Nayarit	Sí	3 años a 7 años	100 a 500 días de multa

Nuevo León	Sí	3 años a 8 años	1,000 a 2,000 cuotas
Oaxaca	Sí	3 años a 6 años	500 a 1,500 UMA
Puebla	No		
Querétaro	Sí	2 años a 7 años	200 a 500 UMA
Quintana Roo	Sí	6 meses a 6 años	400 a 600 días de multa
San Luis Potosí	Sí	3 años a 6 años	1,000 a 1,500 UMA
Sinaloa	Sí	6 meses a 3 años	400 a 600 días de multa
Sonora	Sí	2 años a 6 años	400 a 600 UMA
Tabasco	No		
Tamaulipas	Sí	1 año a 5 años	400 a 600 UMA
Tlaxcala	Sí	2 años a 6 años	400 a 600 días de salario
Veracruz	Sí	1 año a 8 años	1,000 a 2,000 UMA
Yucatán	No		
Zacatecas	Sí	1 año a 4 años	200 a 300 cuotas

Fuente: Elaboración propia con la consulta de los códigos penales de las entidades federativas en México.

Del análisis de los tipos penales encontramos que en las siguientes entidades federativas emplean los conceptos de medio informático, telemático, electrónico: Baja California Sur, Chiapas, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

En tanto que Chihuahua no define el tipo penal como suplantación de identidad, tampoco Guanajuato, mientras que en el código penal del estado de Oaxaca en su artículo 232 BIS A, tipifica el delito de suplantación de identidad digital con prisión de 2 a 6 años de prisión y multa de 200 a 400 Unidades de Medida y Actualización.

En el estado de Puebla no se tipifica la suplantación de identidad, su artículo refiere a suplantar a servidores públicos, profesionales, usar uniformes u ostentar servicios privados, artículo 258. Mientras que en el estado de Tabasco tampoco emplea el delito de suplantación o usurpación de la identidad. Pero sí él de suplantación civil; adquirir derechos de familia, inscribir nacimiento inexistente o usurpar estado civil de otro. (Arts. 217, 251, 320, 325).

Finalmente, el código penal del estado de Yucatán no tipifica como tal robo, usurpación o suplantación de identidad, sólo ocultar nombre o apellido, inventar o tomar el de otro para declarar ante autoridad, eludir practica de diligencia decretada ante autoridad, ocultar domicilio o designar uno que no sea suyo (artículo 289). También dentro de su normativa esta la usurpación de funciones publicas o de protección, el uso indebido del uniforme, insignia distintivo y condecoración en el diverso artículo 290.

De lo anterior podemos advertir que la tipificación no es uniforme en las entidades federativas, máxime si valoramos las sanciones que se encuentran contempladas, las mínimas van desde 3 meses en colima, hasta los 4 años en Aguascalientes, en tanto las máximas van de los 2 a los 12 años de prisión, sanciones que son dispares y que al mismo tiempo representan áreas de oportunidad para los sujetos responsables de estas conductas delictuosas, al tener acceso a beneficios en el proceso penal. Situación que no es potestativa de estos delitos pero que hace patente la reflexión y/o la oportunidad de la creación de un Código Penal Único en el país.

Como podemos observar de lo expuesto, 29 entidades federativas tipifican de alguna forma el delito de robo de identidad; no todas bajo la misma denominación, es decir mientras algunos estados lo establecen como “robo”, otros como “suplantación” y otros más lo señalan como “usurpación de la identidad”, lo que sí los hace coincidentes es en la tutela del bien jurídico protegido que en todos los casos es la identidad de las personas.

Derivado de los anterior nos surge la siguiente interrogante: si casi la totalidad de las entidades federativas han tipificado el delito de robo de identidad en su acepción más amplia, ¿por qué la federación no lo ha hecho si el fenómeno delictuoso ha crecido de forma exponencial en los últimos años y hay grupos delictuosos que se dedican a cometerlos?. Al no encontrar una respuesta y sin poder afirmar antes de consultar los datos, consideramos que en la comisión del delito de robo de identidad existe delincuencia organizada, con lo que se actualizaría la competencia federal y la ausencia de tipo en dicho ámbito, origina un vacío legal.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

a) Solicitudes de información sobre investigación a nivel federal

Para efectos de tener mayores elementos de análisis realizamos solicitudes de información ante el INAI a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a diferentes dependencias encargadas de la procuración y administración de justicia en México, con los siguientes resultados:

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (FGR)

De conformidad con la solicitud de información con número de folio 0320000583620 de fecha 07 de octubre del año 2020 en la que se requirió lo siguiente: Número de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el delito de SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD de los siguientes años; 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y lo que va del presente 2020. Asimismo solicito el número de procesos iniciados por el DELITO DE SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD de los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y del presente 2020.”

Las respuestas que se proporcionaron el día 06 de noviembre del 2020, se describen en las siguientes tablas:

Tabla 2. Averiguaciones previas iniciadas por la probable comisión de los delitos previstos en el artículo 409 del Código Penal Federal

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Enero-Sept
3	3	1	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información de la FGR.

Tabla 3. Procesos relacionados con las averiguaciones previas iniciadas por la probable comisión de los delitos previstos en el artículo 409 del Código Penal Federal

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Enero-Sept
0	0	0	0	3	0	0

Fuente: Elaboración propia con información de la FGR.

En lo que atañe a la información estadística relacionada con el sistema de justicia penal acusatorio:

Tabla 4. Número de carpetas de investigación iniciadas por la probable comisión de los delitos previstos en el artículo 409 del Código Penal Federal

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Enero-Sept
0	0	5	2	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con información de la FGR

La anterior respuesta se proporcionó sólo en lo que respecta a las averiguaciones previas y carpetas de investigación, así como procesos registrados por el delito diverso y previsto en el artículo 409 del Código Penal Federal, el cual establece:

Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

- I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y
- II.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que, en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos

Si bien en estos casos se falsean documentos o se proporcionan documentos o información falsa, no corresponde a la solicitud realizada por el delito de **suplantación de identidad**, por lo cual nos dieron una respuesta errónea, ya que, al no estar tipificado el delito debieron de haber respondido que el número de averiguaciones

previas o carpetas de investigación o procesos abiertos en las fechas solicitadas es de **cero**.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

De conformidad con la solicitud de información con número de folio 0320000583620 de fecha 07 de octubre del año 2020, en la que se pidió: *número de sentencias dictadas por el delito de SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD por año 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y lo que va del presente año 2020*.

Cuya respuesta se emitió el día 06 de noviembre del 2020, en los siguientes términos:

“En atención al oficio UT/STSAI/7611/2020-0320000583620-JL, por el que solicita se atienda la petición contenida en éste, hago de su conocimiento que de una búsqueda en la base de datos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), por “fecha de sentencia”, en un periodo del uno de enero de dos mil catorce al cuatro de noviembre del dos mil veinte, en los tipos de asunto “causa penal” y “proceso penal acusatorio” en los Juzgados de Distrito y Centros de Justicia Penal de la República Mexicana respectivamente, que en los campos “Género(s) de delito(s) no catalogado(s)”, “Tipo de delito(s) específicos “o” Modalidades del delito no catalogadas “contenga “suplantación de identidad”, no se advirtió registro alguno, de ahí que la respuesta a la información sea igual a **CERO**”.

Lo cual resulta congruente con el Código Penal Federal actual (2020) que no prevé el delito en estudio y por tanto no existen sentencias relacionadas al mismo.

LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DEL DELITO DE ROBO DE IDENTIDAD A NIVEL LOCAL, EL CASO DE JALISCO

En tanto en el ámbito estatal, ejemplificamos el fenómeno delictivo del robo de identidad en las entidades federativas, considerando al estado de Jalisco para ello, en el tema de incidencia delictiva, por ello formulamos una solicitud de información a la Fiscalía del Estado de Jalisco (FEJ) en los siguientes términos:

De conformidad con la solicitud de información con número de folio 06996020 de fecha 06 de octubre del año 2020 y cuya respuesta se emitió el día 20 de octubre del mismo año. La siguiente tabla muestra las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas en el estado por el delito de suplantación de identidad en el periodo del 01 de enero de 2014 al 30 de septiembre de 2020.

Gráfica 1. Número de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas por el delito de suplantación de identidad en Jalisco



Fuente: Elaboración Propia con información de la FEJ

De los datos proporcionados, podemos advertir que la “suplantación de identidad”, así tipificada en el estado de Jalisco, ha incrementado exponencialmente año con año su incidencia, a reserva del año 2019, que disminuyó en relación al inmediato anterior 2018, no obstante, se aprecia el incremento tendencial de las denuncias por dicho delito.

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE JALISCO

De conformidad con la solicitud de información con número de folio 07003920 de fecha 06 de octubre del año 2020 y cuya respuesta se emitió el día 20 de octubre del mismo año:

se solicitó: Número de sentencias dictadas por el delito de Suplantación de Identidad por año del 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y lo que va del presente año 2020. Ante ello las diferentes administraciones distritales al interior del estado de Jalisco con sedes en Ocotlán, Chapala, Zapotlán El Grande, Autlán de Navarro, Tequila, Cihuatlán, Puerto Vallarta, contestaron tener **CERO** registros de sentencias penales por dicho delito. En tanto en el Juzgado de Tonalá se han abierto en total **10** causas penales por el delito de Suplantación de Identidad: 2017: 1, 2018: 2 y 2020: 7.

Este dato resulta importante, toda vez que aún y cuando vemos en el gráfico X, las altas cifras de averiguación previa y/o carpetas de investigación iniciadas en el estado de Jalisco por el delito de Suplantación de Identidad, sólo se tienen registros de 10 causas penales, lo que nos permite pensar en que no llegan a la instancia de proceso las denuncias y habría que hacer otro estudio para conocer el ¿por qué? y/o que no existen los registros actualizados en el Consejo de la Judicatura de dicha entidad federativa, en tal caso también deberíamos considerar el análisis de la disponibilidad de la información en dicha institución.

RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO EN TORNO AL DELITO DE ROBO DE IDENTIDAD

La información que será presentada a continuación corresponde a los resultados de una encuesta realizada a través de formularios de Google, con una población total integrada por 83 personas de distintas edades, sexo, escolaridad y con lugar de residencia al interior del Estado de Jalisco. El objetivo es conocer qué tan presente se encuentra el fenómeno del robo de identidad en la población de Jalisco.

La mayoría de los que respondieron corresponde a un sector de estudios universitarios, con un promedio de edad que oscila entre los 15 a los 25 años, mayormente masculino y de residencia en Guadalajara, Jalisco.

95% de las personas contestaron que sí han escuchado acerca del robo de identidad, en tanto, un 44.6% confían sin duda en la Banca Digital; mientras que el 74.7% ha recibido correo sospechoso al igual que mensajes de texto para ingresar en sitios web desconocidos.

El 60% recibió alguna vez una llamada telefónica de supuestos ejecutivos bancarios que solicitaban sus datos personales. Asimismo, el 87% nunca ha sido víctima de la clonación de tarjetas bancarias y un 72.3% jamás ha registrado cargos desconocidos en sus estados de cuenta.

Destaca que el 72% fue re-dirigido alguna vez a una página web desconocida. En tanto 31% jamás ha cambiado su contraseña de acceso a cuentas personales.

Asimismo, las personas que nunca han registrado accesos desconocidos a sus cuentas personales ronda el 55.0%.

De forma importante, un 20% de los que contestaron, señala que se han percatado de que robaron sus fotos personales, nombre o datos para hacerse pasar por ellos.

Respecto a sus hábitos para desechar documentos personales, en su mayoría respondieron que sí lo rompe antes de desecharlo a la basura.

Sólo una persona en el estudio recibió una llamada de Infonavit relacionada con la suplantación de identidad de su persona; mientras que el 6% ha recibido correspondencia dirigida a su nombre, aunque son asuntos desconocidos.

Un 8.4% ha sido víctima de la suplantación de identidad.

Siete participantes en la encuesta recibieron llamadas telefónicas de parte de algún banco donde se mencionaba la suplantación de identidad de su persona, siendo las entidades financieras: Banamex, Scotiabank, Banbajío y Bancomer, así como Banjército.

Finalmente 39% considera que sabría actuar ante la suplantación de identidad.

Si bien el cuestionario realizado a 83 personas nos arroja resultados interesantes respecto a la posibilidad de haber sido víctima del delito de robo de identidad, sabemos lo limitado del estudio, pero nos da la pauta para realizar posteriormente trabajos más completos sobre el fenómeno delictuoso y de la posibilidad de prevenir el mismo.

CONCLUSIONES

Para concluir afirmamos que la tipificación del delito de robo de identidad en el país es una realidad en el ámbito estatal, aun cuando 3 entidades federativas no lo prevén. En tanto, en los estados que contemplan el delito, no son legislaciones uniformes ni en su denominación, ni en la sanción a imponer, sin embargo, el bien jurídico protegido sí lo es. Mientras que a nivel federal es carente el tipo penal federal de la entidad delictiva en estudio. Ante lo cual queda la tarea pendiente para el Congreso de la Unión, a fin de que no haya vacío legal, ni impunidad en la comisión de dicha conducta en el ámbito federal.

Advertimos de las solicitudes de información en el estado de Jalisco que la comisión del delito está al alza, sin embargo, las sentencias al respecto son pocas o bien, no hay una sistematización de la información que nos permita conocer más a fondo el fenómeno del robo de identidad en Jalisco y hacer mejores análisis al respecto.

Observamos que sí se ha tomado en cuenta la conducta del robo de identidad, por sobre todo en el ámbito administrativo y financiero, ya que instituciones como INAI, CONDUSEF, y los bancos en México han estado difundiendo las formas y mecanismos en que opera la delincuencia en la materia, en tal virtud también han invitado a la ciudadanía a que prevengan y se aseguren de no ser víctimas de dicho delito, no obstante las que realizamos este trabajo consideramos que falta implementar mejores conductos de difusión para que las personas protejan su identidad, particularmente con el uso de servicios en Internet y en caso de “caer” conozcan los mecanismos de acceso a la justicia y en su caso a la reparación del daño al haber sido víctimas del delito en estudio.

El trabajo exploratorio que hemos hecho en preguntar a las personas sobre el tema, denota de forma incipiente que sí se han realizado esfuerzos (políticas públicas) para que los ciudadanos conozcamos las conductas relacionadas al robo de identidad, sin embargo, no son suficientes. Por tanto, las fiscalías y las secretarías de seguridad deben darse a la tarea de difundir los mecanismos y formas de comisión frecuentes del delito mencionado y hacer énfasis en la prevención.

La afectación económica, financiera, social que se presenta con el robo de identidad es cada vez mayor, por lo que las instituciones involucradas, el sector empresarial, el sector

público y los ciudadanos en general se deben coordinar-organizar para atender el tema y buscar los mejores cauces para prevenir, investigar y sancionar el fenómeno delictuoso del robo de identidad.

Es claro que si nuestros datos personales son de fácil acceso, por las pocas medidas preventivas que tomamos, o por la falta de conocimiento en la forma en que pueden ser captados nuestros datos, también lo será su uso y distribución por la delincuencia, cuyos resultados del robo de identidad no siempre se conforma con fraudes o la suplantación misma de la persona adquiriendo créditos o retirando dinero de las tarjetas bancarias, sino que origina una serie de delitos graves, tales como: trata de personas, tráfico de indocumentados, etc., las cuales las realizan organizaciones delincuenciales en el país.

REFERENCIAS

- Barba, A. R. (2018). *El robo de identidad en México*. Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica, 22, pp. 245-260. Recuperado de: www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/viewFile/532/441
- Barrera, P. (2 de enero de 2020). Realidad y prevención: robo de identidad en México. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Realidad-y-prevencion-robo-de-identidad-en-Mexico-20200102-0045.html>
- Colectivo ARCIÓN, (2013). La suplantación de identidad de tipo físico, informático y de telecomunicaciones como nueva manifestación de las conductas antisociales: Revista Visión Criminológica – criminalística Enero-marzo, pp. 6-22. Recuperado el 09 de diciembre de 2020, de: http://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1301/articulos/01_La_suplantacion_de_identidad_de_tipo_fisico,_informatico_y_de_telecomunicaciones_como_nueva_manifestacion_de_conductas_antisociales.pdf
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. (7 de noviembre de 2016). ¿Sabes qué es el Robo de Identidad? <https://www.gob.mx/condusef/articulos/recomendaciones-para-prevenir-el-robo-de-identidad?idiom=es#:~:text=La%20identidad%20la%20constituyen%20los,permite%20identificar%20a%20una%20persona.>

- Consejo de Europa. (2004) Convenio Sobre el Delito Cibernético. Consultado el 09 de Agosto de 2021, recuperado de <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=185>
- Coordinación de Seguridad de la Información CERT de la Universidad Nacional Autónoma de México (25 de octubre de 2010). *Robo de Identidad y Consecuencias Sociales*. <https://www.cert.org.mx/historico/documento/index.html-id=16>
- El Informador. (21 de noviembre de 2020). Jalisco es segundo lugar en robo de identidad; revelan fallas de Condusef. *El Informador*. <https://www.informador.mx/Jalisco-es-segundo-lugar-en-robo-de-identidad-revelan-fallas-de-Condusef-l202011210001.html>
- Fayer Wayer (26 de mayo de 2010). *TabJacking: Nuevo concepto de ataque phishing*. <https://www.fayerwayer.com/2010/05/tabjacking-nuevo-concepto-de-ataque-phishing/>
- Garzón, G. J. (07 de mayo de 2020). *Robo de Identidad*. Foro Jurídico. <https://forojuridico.mx/robo-de-identidad/>
- Guerra, V. A. (2020). La Identidad en la Era Digital. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, (10), 21-22. <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/02/article/download/95/96/348>
- Hernández, A. (29 de junio de 2020). Imparables, fraudes en la era Covid-19. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/de-robo-de-identidad-y-hasta-domicilio-los-fraudes-en-la-era-covid-19>
- INAI, (2021). Micrositio Sobre Robo de Identidad, consultado el 02 de Agosto de 2021, de: https://micrositios.inai.org.mx/identidadsegura/?page_id=483
- Juárez, R. (8 de septiembre de 2016). *Proyecto de Decreto Código Penal Federal*. Senado de la República. Recuperado del 28 de noviembre del 2020.
- Kaspersky (s.f.). *¿Qué es el pharming y cómo evitarlo?* <https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/pharming>
- Lexico by Oxford Dictionaries. (s.f.). Suplantar. En Oxford English and Spanish Dictionary, Thesaurus, and Spanish to English Translator. Recuperado el 10 de septiembre del 2020, de <https://www.lexico.com/es/definicion/suplantar>

- Lexico by Oxford Dictionaries. (s.f.). *Usurpar*. En Oxford English and Spanish Dictionary, Thesaurus, and Spanish to English Translator. Recuperado el 10 de septiembre del 2020, de <https://www.lexico.com/es/definicion/usurpar>
- Meini, I. (2013) *La Pena: función y presupuestos*, en revista PUCP de la Facultad de Derecho, número 71, 2013 ; pp. 141-167, ISSN 0251-3420. Recuperado el 4 de abril de 2022 de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32497.pdf>
- Nava, G. A. (2020). ¿Qué es la usurpación de identidad? *Revista Contaduría Pública*, (101), 16-19. <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/es-usurpacion-identidad-844157017>
- Noguez, R. (2021). *Clientes reclaman 24,870 mdp a bancos por posibles fraudes o robo de identidad*. Forbes. Recuperado el 10 de agosto de 2021, de <https://www.forbes.com.mx/negocios-fraudes-bancos-24870-mdp/>
- Portaley, A. (26 de abril del 2013). *Suplantación y usurpación de identidad en redes sociales*. Delitos Informáticos. Recuperado el 13 de octubre del 2020 de <https://delitosinformaticos.com/04/2013/usurpacion-de-identidad-delitos/suplantacion-y-usurpacion-de-identidad-en-redes-sociales#>
- Real Academia Española. (s.f.). *Suplantar*. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de <https://dle.rae.es/suplantar>
- Real Academia Española. (s.f.). *Usurpar*. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de <https://dle.rae.es/usurpar>
- Redacción del Periódico Mirador en Línea. (2021), *México Uno de los Países con Mayores Casos de Robo de Identidad*, recuperado el 10 de Agosto de 2021 de <https://www.periodicomirador.com/2021/07/20/mexico-uno-de-los-paises-con-mayores-casos-de-robo-de-identidad/>
- Rico M. (2013). *Los desafíos del derecho penal frente a los delitos informáticos y otras conductas fraudulentas en los medios de pago electrónicos*. Revista IUS, del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. ISSN 1870-2147, año VII, número 31 Enero-Junio de 2013 pp. 207-222. Recuperado el 5 de abril de 2022 de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v7n31/v7n31a11.pdf>
- Software Lab (s.f.). *¿Qué es Phishing?* <https://softwarelab.org/es/que-es-phishing/>

The Home Office Identity Fraud Steering Committee on The United Kingdom. (s.f.). *Identity Thief: Information on Identity Thief*. <http://www.identitytheft.org.uk/>

Weber, V., Audrey, P., Hernández, G. (29 de julio de 2020). Cómo la COVID-19 afectó el tráfico de Internet y qué aprendimos hasta ahora. ASIET Telecomunicaciones de América Latina. <https://asiet.lat/magazine-digital/como-la-covid-19-afecto-el-trafico-de-Internet-y-que-aprendimos-hasta-ahora/>

Zamora J. A. (2016). *Por un marco legal para los delitos contra la identidad de las personas en México*. Revista del Senado de la República Pp. 126-137 <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/332/338>

Zúñiga, F. (8 de junio de 2020). *Uso de Internet registra incremento por covid-19*. Milenio. <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/sociedad/coronavirus-nuevo-leon-uso-de-Internet-aumento-por-cuarentena>

—
ALMA JÉSSICA VELÁZQUEZ GALLARDO. Profesor de tiempo completo del Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara. Miembro del SNI y perfil PRODEP, miembro líder del Cuerpo Académico UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo regional, que se encuentra en nivel de consolidado del PRODEP. dirección de correo electrónico: alma.vgallardo@academicos.udg.mx , ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9183-7727>

VANESSA SABINE CASTILLO PERALTA. Abogada, egresada del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara.

DetECCIÓN DEL ABECEDARIO DE LENGUA DE SEÑAS MEXICANAS (LSM) USANDO MEDIAPIPE, SVM Y RANDOM FOREST

Detection of the Mexican Sign Language (LSM) alphabet using MediaPipe, SVM and Random Forest

Edgard Jose Maciel Cataño^a, Juan Carlos Estrada Gutiérrez^a,
Ariadna Berenice Flores Jiménez^a, Miroslava Cano Lara^b,
Maricela Jiménez Rodríguez^c

Resumen / Abstract

En la actualidad la mayoría de las personas cuenta con dispositivos electrónicos que les permiten acceder a Internet, investigar información, comunicarse con otros usuarios en el mundo, realizar compras, mantener la colaboración entre proveedores y clientes, etc.; esos dispositivos también se pueden aprovechar como herramienta para desarrollar o implementar software que ayude a eliminar la brecha de comunicación existente entre personas con discapacidad auditiva y las oyentes. Por tal razón, en esta investigación se propone un software que permite detectar los gestos del abecedario de la Lengua de Señas Mexicanas, utilizando la tecnología MediaPipe para analizar y tomar información de fotografías donde aparecen las letras, con la cual se obtiene un vector con las características de las imágenes y para la clasificación se realizaron pruebas con SVM y Random Forest donde se obtuvieron resultados entre 97.3 % y 99.4%.

Palabras clave: Lengua de Señas Mexicanas, MediaPipe, SVM, Random Forest.

a. Departamento de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara.

b. Departamento de Ingeniería Mecatrónica, Tecnológico Nacional de México.

c. Departamento de Ciencias Básicas, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara.

Currently, most people have electronic devices that allow them to access the Internet, research information, communicate with other users in the world, make purchases, maintain collaboration between suppliers and customers, etc.; These devices can also be used as a tool to develop or implement software that helps eliminate the communication gap between people with hearing disabilities and hearing people. For this reason, in this research a software is proposed that allows detecting the gestures of the alphabet of the Mexican Sign Language, using MediaPipe technology to analyze and take information from photographs where the letters appear, with which a vector is obtained with the characteristics of the images and for classification tests were carried out with SVM and Random Forest where results between 97.3% and 99.4% were obtained.

Keywords: *Mexican Sign Language, MediaPipe, SVM, Random Forest.*

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día existen personas que tienen problemas auditivos, por alguna disminución en la capacidad de escuchar, la cual es generada muchas de las veces de forma congénita, heredada por alguno de sus familiares, en ocasiones también se puede adquirir durante el parto o por alguna enfermedad como: otitis media o meningitis [1]. Actualmente es indispensable que personas con diferentes capacidades puedan comunicarse sin problemas, por tal razón, es de suma importancia desarrollar herramientas que puedan eliminar la brecha de comunicación existente entre dichas personas y la sociedad en general. La lengua de señas es un lenguaje con gramática que permite la comunicación a través de movimientos con la mano, en México se reconoce la Lengua de Señas Mexicana (LSM) [2] como una lengua oficial nacional, fue desarrollada para incrementar la comunicación existente entre las personas con alguna discapacidad auditiva y las que no. La lengua de señas permite que personas sordas puedan comunicarse con otras utilizando un canal viso-gestual [3]. En muchas ocasiones las personas mudas también tienen problemas de audición [4]; los

alumnos sordos que tienen la oportunidad de ir a Centros de Atención Múltiple, no obtienen suficientes competencias en el español escrito, en comparación con los oyentes [5]; también les afecta que en muchas ocasiones los padres no cuentan con la preparación necesaria sobre la lengua de señas para poderse comunicar o enseñar a sus hijos de forma adecuada. Los sordos adultos presentan un nivel de lectura bajo, como un niño de cuarto grado de primaria, la mayoría de los niños sordos tienen los padres oyentes, quienes no dominan la lengua de señas, provocando que los niños aprendan fuera de su hogar [6]. Las personas que vivieron con familia de sordos no se ven como discapacitados, pero sin duda enfrentan barreras durante sus estudios, les cuesta trabajo encontrar intérpretes de Lengua de Señas en México, además los profesores no están capacitados [7]. Con base en la problemática existente de comunicación entre personas con discapacidad auditiva y los oyentes, es necesario implementar herramientas que ayuden en la comunicación. Se han desarrollado algunos dispositivos para el reconocimiento de la lengua de señas invasivos como guantes y no-invasivos que utilizan cámaras para posteriormente realizar pre-procesamiento con la finalidad de identificar los puntos de interés en este caso las manos. Cabe mencionar que la lectura de señas es difícil ya que presenta distintas posturas y configuraciones de la mano [8] así como la mayor capacidad de procesamiento de los dispositivos actuales, permiten el desarrollo de nuevas tecnologías capaces de detectar diferentes movimientos y actuar en tiempo real. A diferencia del reconocimiento de la voz hablada, que lleva más de 40 años de investigación, esta temática es relativamente nueva en el ambiente científico, y evoluciona de forma acelerada a medida que aparecen nuevos dispositivos así como nuevos algoritmos de visión por computador. La captura y reconocimiento de gestos dinámicos permite que sean utilizados en diversas áreas de aplicación como por ejemplo monitoreo de pacientes médicos, control en un entorno de videojuego, navegación y manipulación de entornos virtuales, traducción de léxicos de la lengua de señas, entre otras aplicaciones de interés. Particularmente la lengua de señas puede entenderse como un problema particular del reconocimiento de gestos dinámicos, el cual es sumamente apreciado en los últimos tiempos por distintas instituciones, ya que permite una ayuda directa a personas hipoacúsicas. Para poder utilizar un sistema de reconocimiento automático de lengua de señas para traducir los gestos de un intérprete, es necesario afrontar una serie de diversas tareas. En primer

lugar existen diferentes enfoques dependiendo el dispositivo de sensado a utilizar. Si bien existen dispositivos invasivos como guantes de datos, en esta Tesis se analizan sólo dispositivos no invasivos de dos tipos: las cámaras RGB convencionales, y las cámaras de profundidad (con particular interés en los nuevos dispositivos RGB-d. También Punsara et al. desarrollaron una aplicación móvil que se encarga de traducir la lengua de señas en voz digital y un guante portátil con tecnología IoT (Internet of Things) que permite reconocer dígitos del alfabeto y palabras en inglés [4]. En esta investigación se desarrolló un sistema que permite detectar los gestos del abecedario de la Lengua de Señas Mexicanas, utilizando como descriptor MediaPipe, además los clasificadores Random Forest y SVM.

El resto de este artículo está organizado de la siguiente manera: en la Sección 2 se explican los materiales y métodos que se utilizaron para desarrollar el sistema que aplica inteligencia artificial para detectar el abecedario de la Lengua de Señas Mexicana. En la Sección 3 se muestran las pruebas y resultados obtenidos; por último, en la Sección 4 se detallan las conclusiones.

MATERIALES Y MÉTODOS

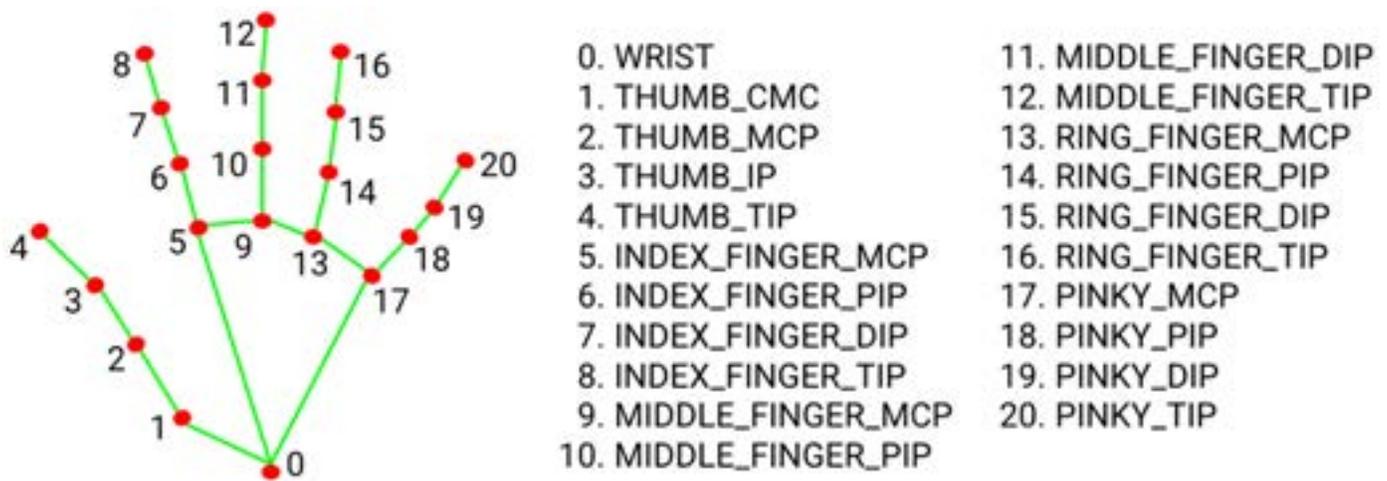
Se generó una base de datos propia, la cual contiene 5000 imágenes, 100 de cada letra o clase del abecedario con las 2 manos, omitiendo la ñ y z, se utilizó la seña final de las letras con movimiento; las fotos tienen formato BGR y se capturaron en ambientes controlados. Las fotografías se separaron dejando el 80% para la fase de aprendizaje y 20% para la fase de reconocimiento.

2.1 MediaPipe

Es una herramienta desarrollada por Google que implementa inteligencia artificial para identificar la lengua de señas, es un framework que da la posibilidad de procesar videos o audios; permite detectar puntos de interés tales como: caras, manos o alguna parte del cuerpo [9]. Para el desarrollo del sistema se utilizó la librería MediaPipe importando los descriptores de las manos “mp.solutions.hands.Hands”.

La Figura 1, muestra los 21 componentes que la librería Hand Landmark de MediaPipe detecta de la mano en cada fotografía y de los cuales entrega las coordenadas x, y de cada elemento.

Figura 1. Coordenadas generadas con MediaPipe hand [9].



2.2 SVM (Support Vector Machine)

Fue desarrollado inicialmente como un clasificador lineal que permite separar de un conjunto de datos $S = \{(x_1, y_1), \dots, (x_n, y_n)\}$, donde $x_i \in R^d$ and $y_i \in (-1, +1)$, x_i corresponde al vector con las características, mientras que y_i representa la clase. También se puede utilizar una función kernel para trabajar con más dimensiones, clases y mayor rapidez [10].

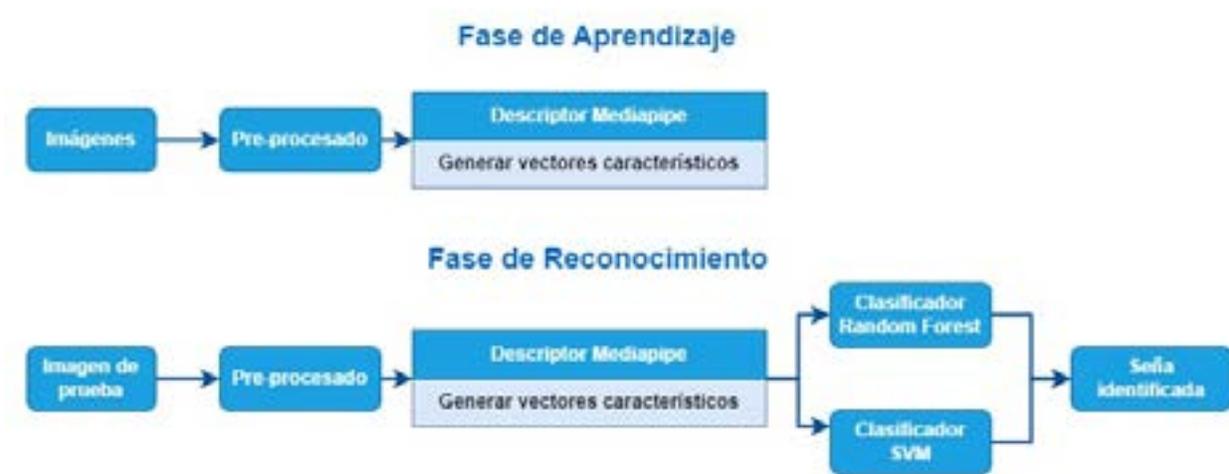
2.3 Clasificador Random Forest

Es un método de clasificación estadístico que contiene varios árboles de decisión, es decir, cuando el árbol tiene una entrada, esta se somete a varias pruebas en los diferentes nodos, hasta encontrar la respuesta [11] [12], donde un vector aleatorio de p -dimensiones $x = (x_1, \dots, x_p)^T$, representa las variables de entradas predictoras, mientras que Y corresponde a una respuesta real de una distribución $P_{x,y}(X, Y)$ [13]. El objetivo principal es encontrar una función de predicción $f(x)$ para detectar Y .

3. PRUEBAS Y RESULTADOS

En la Figura 2, se muestra el procedimiento general que se utilizó para la identificación de las señas.

Figura 2. Diagrama de la metodología.



Fase de aprendizaje: se tomaron como entradas las imágenes con formato BGR, las cuales posteriormente durante la etapa de pre-procesado se cambiaron como RGB y se utilizó como descriptor MediaPipe para detectar las señas y extraer la información del espectro de textura de cada una de las imágenes, con lo cual se generó su respectivo vector con las características.

Fase de Reconocimiento: se introdujeron las fotos para realizar la validación, después se realiza el pre-procesado, enseguida se implementa el descriptor MediaPipe para generar los vectores característicos y posteriormente se usaron los clasificadores Random Forest y SVM para determinar la clase o letra a la que corresponde cada una de las señas que aparecen en las fotografías.

3.1 Matriz Confusión

Con esta matriz se pueden mostrar los resultados de las pruebas realizadas para determinar el nivel de acertación de los clasificadores: Random Forest y SVM; el valor entero positivo en la diagonal principal indica los casos en los que se realizó de forma correcta la clasificación, mientras que fuera de la diagonal se indican el número de clasificaciones incorrectas.

Las matrices confusión de las Figuras 3 y 4, se generaron con una base de datos propia de fotografías con una sola mano, para el entrenamiento se usaron 80 fotografías y 20 para la validación o reconocimiento. En total se tomaron 2500 fotografías, 100 para cada seña o clase, de las cuales 2493 se procesaron de forma correcta y 7 no fueron detectadas por landmark, de cada foto se obtuvieron vectores de dos dimensiones con 21 coordenadas [x-xmin, y-ymin]. En las matrices confusión, algunos resultados de clasificación no presentan la acertación total de 20, debido a los 7 problemas en la detección de la mano, los cuales quedaron distribuidos en las imágenes utilizadas en la fase de aprendizaje y reconocimiento; también se debe a imágenes que se clasificaron incorrectamente.

Figura 3. Matriz confusión obtenida con el clasificador Random Forest, una mano.

		SEÑA PREDICHA																								
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y
SEÑA REAL	A	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	C	0	0	18	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	D	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	E	0	0	0	0	19	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	F	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	G	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	H	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	I	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	K	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0
	R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0
	S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0
	T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0
	U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0
V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	
W	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	
X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	
Y	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	

Figura 4. Matriz confusión generada con el clasificador SVM, una mano.

		SEÑA PREDICHA																								
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y
SEÑA REAL	A	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	C	0	0	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	D	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	E	0	0	0	0	19	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	F	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	G	0	0	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	H	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	I	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	K	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0
	R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0
	S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0
	T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0
	U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0
	V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0
	W	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0
	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0
	Y	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20

Las matrices confusión de las Figuras 5 y 6, resultaron al probar los clasificadores Random Forest y SVM, usando 25 clases con fotografías capturadas con las 2 manos, por lo tanto, cada clase cuenta con 200 fotos, es decir, 5000 imágenes totales; de las cuales 160 de las fotografías de cada clase se usaron para el entrenamiento y 40 para la validación. 15 imágenes de las 5000 no fueron detectadas con landmark, por lo tanto, en las matrices confusión de las Figuras 5 y 6, nuevamente algunos resultados de clasificación no presentan la acertación total de 40, ya que se tuvieron problemas en la detección de la mano y otras fueron clasificadas de forma incorrecta.

Figura 5. Matriz de confusión del clasificador Random Forest para ambas manos.

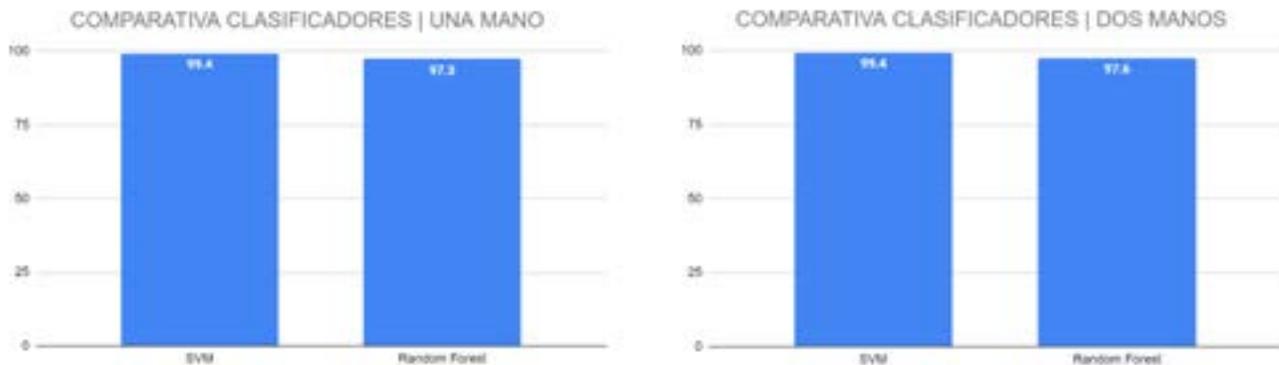
		SEÑA PREDICHA																									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	
SEÑA REAL	A	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	C	0	0	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	D	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	E	0	0	1	0	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	F	0	0	0	0	1	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	G	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	H	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	I	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	K	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	M	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0
	S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0
	T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0
	U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0
	V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0
	W	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0
	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0
	Y	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39

Figura 6. Matriz de confusión del clasificador SVM para ambas manos.

		SEÑA PREDICHA																								
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y
SEÑA REAL	A	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	C	0	0	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	D	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	E	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	F	0	0	0	0	3	37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	G	0	0	0	0	0	0	39	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	H	0	0	0	0	0	0	0	39	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	I	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	J	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	K	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	L	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	M	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	N	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	O	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	P	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0	0
	R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0	0
	S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0
	T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0
	U	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	0	0	0	0
	V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0
	W	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0
	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0
	Y	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39

La gráfica de la Figura 7, muestra los resultados de acertación con los clasificadores Random Forest y SVM, con clases de una mano y dos.

Figura 7. Resultados de acertación con los clasificadores Random Forest y SVM con una y dos manos.



4. CONCLUSIONES

Con el sistema se logró realizar la detección de señas utilizando MediaPipe para obtener información sobre las características de las imágenes, y para clasificar se usaron Random Forest y SVM. Se tuvieron fallas al detectar las imágenes, ocasionadas por la inclinación de la mano, lo cual ocasionó que no se pudieran identificar los signos de forma correcta, afectando los resultados de las matrices confusión, ya que algunas de las imágenes erróneas se utilizaron en la fase de aprendizaje y otras en la de reconocimiento. Los clasificadores se utilizaron con imágenes de una y dos manos, logrando los mejores resultados de 99.4% de efectividad con SVM en una y dos manos, en comparación con Random Forest que alcanzó 97.3% y 97.6% de efectividad con imágenes de una y dos manos respectivamente.

5. REFERENCIAS

- [1] Gobierno de México, «¿Qué es la Discapacidad Auditiva?» Accedido: 13 de noviembre de 2023. [En línea]. Disponible en: <https://www.gob.mx/difnacional/articulos/que-es-la-discapacidad-auditiva>
- [2] C. E. Escobedo Delgado, C. A. Mercader Flores, L. Escobar Dellamary, M. del R. Ramírez Barba, M. Pool Westgaard, y M. Cruz Aldrete, *Diccionario de lengua de señas Mexicana*. Ciudad de México, 2017.
- [3] L. A. Tovar, «LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LAS LENGUAS DE SEÑAS», 2001.
- [4] K.K.T.Punsara, H.H.R.C.Premachandra, A.W.A.D.Chanaka, R.V.Wijayawickrama, A. Nimsiri, y S. Rajitha De, «IoT Based Sign Language Recognition System», en *2020 2nd International Conference on Advancements in Computing (ICAC)*, Malabe, Sri Lanka: IEEE, dic. 2020, pp. 162-167. doi: 10.1109/ICAC51239.2020.9357267.
- [5] M. Cruz-Aldrete, «Towards the construction of a dictionary of Mexican», vol. 38, 2014.
- [6] V. Figueroa y M. R. Lissi, «LA LECTURA EN PERSONAS SORDAS: CONSIDERACIONES SOBRE EL ROL DEL PROCESAMIENTO FONOLÓGICO Y LA UTILIZACIÓN DEL LENGUAJE DE SEÑAS», *Estud. pedagóg.*, vol. 31, n.º 2, 2005, doi: 10.4067/S0718-07052005000200007.
- [7] J. Pérez-Castro y J. C. Cruz-Cruz, «Experiencias de Inclusión-Exclusión de un Grupo de Sordos Usuarios de la Lengua de Señas Mexicana», *Rev. latinoam. educ. inclusiva*, vol. 15, n.º 1, pp. 39-54, 2021, doi: 10.4067/S0718-73782021000100039.
- [8] F. Ronchetti, «Reconocimiento de gestos dinámicos y su aplicación al lenguaje de señas», Doctor en Ciencias Informáticas, Universidad Nacional de La Plata, 2017. doi: 10.35537/10915/59330.
- [9] A. S. Reig, «Interfaz hombre-máquina mediante estimación de pose».
- [10] E. J. C. Suárez, «Tutorial sobre Máquinas de Vectores Soporte (SVM)».
- [11] R. F. Medina-Merino y C. I. Ñique-Chacón, «Bosques aleatorios como extensión de los árboles de clasificación con los programas R y Python», *Interfases*, vol. 0, n.º 010, p.

165, dic. 2017, doi: 10.26439/interfases2017.n10.1775.

[12] G. Sun, «Cervical Cancer Diagnosis based on Random Forest», *IJPE*, 2017, doi: 10.23940/ijpe.17.04.p12.446457.

[13] C. Zhang y Y. Ma, Eds., *Ensemble Machine Learning: Methods and Applications*. New York, NY: Springer New York, 2012. doi: 10.1007/978-1-4419-9326-7.

—

EDGARD JOSÉ MACIEL CATAÑO. Departamento de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara

JUAN CARLOS ESTRADA GUTIÉRREZ. Departamento de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara

ARIADNA BERENICE FLORES JIMÉNEZ. Departamento de Ciencias Tecnológicas, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara

MIROSLAVA CANO LARA. Departamento de Ingeniería Mecatrónica, Tecnológico Nacional de México

MARICELA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ. Departamento de Ciencias Básicas, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara

Configuración del Capitalismo Neoliberal en México y su evolución decadente: Capitalismo necropolítico propulsado por el Estado Neo-autoritario norteamericano a la vuelta del siglo XXI

Configuration of Neoliberal Capitalism in Mexico and its decadent evolution: Necropolitical Capitalism promoted by the North American Neo-authoritarian State at the turn of the 21st century

Cecilia Lozano Meraz^a

Resumen / Abstract

En su lucha por mantenerse como único hegemón mundial y en decadencia, Estados Unidos (E.U.) sustenta una configuración de capitalismo neo-autoritario a la vuelta del siglo XXI.

Imposibilitado de controlar totalmente el dominio planetario, le disputa a China y sus aliados estratégicos hegemonías regionales; por razones estructurales e históricas en su economía interna y como país: se encuentra al borde de estallidos civiles, reciales, con una inflación de 7% y recesión y una caída promedio de la tasa de ganancia (mundial) de 10% (al igual que Europa central), con una deuda pública de 31.4 billones de dólares en este año 2023. Cuyo lastre es amparado con la emisión de bonos del tesoro sustentados con intereses pagados a los poseedores de bonos, con impuestos provenientes de la mayoría del pueblo trabajador. Y con una voracidad por capturar recursos naturales, minerales y

a. Profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), U. de G.

energéticos que precisa de países de la periferia, especialmente de América Latina. Busca hacerle frente a la competencia de desarrollo económico en oriente extremo. Mantiene una política beligerante, aunque de interdependencia con CHINA (éste posee 1.3 billones de dólares de bonos del tesoro norteamericano, y sigue siendo un gran socio de sus industrias transnacionales y comercial). Sin embargo, mantiene un cerco militar con bases militares sobre Rusia y China. Y cuenta con 1000 bases militares por todo el planeta.

Palabras clave: capitalismo, necro-político, neoliberal

In its struggle to remain the only world hegemon in decline, the United States (E.U.) sustains a configuration of neo-authoritarian capitalism at the turn of the 21st century.

Unable to fully control the planetary domain, it disputes regional hegemony with China and its strategic allies; for structural and historical reasons in its internal economy and as a country: it is on the verge of recent civil outbreaks, with an inflation of 7% and recession and an average fall in the (worldwide) profit rate of 10% (just like Central Europe), with a public debt of 31.4 billion dollars in this year 2023. The burden of which is supported by the issuance of treasury bonds supported by interest paid to bond holders, with taxes coming from the majority of working people. And with a voracity to capture natural, mineral and energy resources that it needs from peripheral countries, especially in Latin America. It seeks to confront economic development competition in the Far East. It maintains a belligerent but interdependent policy with CHINA (it owns 1.3 billion dollars in US treasury bonds, and continues to be a great partner in its transnational and commercial industries). However, it maintains a military siege with military bases on Russia and China. And it has 1000 military bases all over the planet.

Keywords: capitalism, necro-political, neoliberal

INTRODUCCIÓN

Como país E.U. vive una crisis civilizatoria con mucho racismo, clasismo, con una ciudadanía desinformada por los medios de comunicación Fox y CNN y propaganda de terror hacia enemigos como el terrorismo. Población ignorante en materia de la verdadera política exterior que mantienen los gobiernos sobre todo hacia los países de la periferia, tanto republicanos como demócratas: imperialista y manipulada para que apoye el gasto militar en guerras, y ojivas nucleares (bombas nucleares). Cuya clase dominante principal: el complejo industrial militar fosilista y financiero, continúe acumulando capitales provenientes de la propulsión de escenarios de guerra: irregular, de cuarta generación, híbrida o subsidiaria, en medio oriente, África, Rusia a través de Ucrania y de manera encubierta en países latinoamericanos. El capitalismo norteamericano configura una forma de Estado neautoritario su relación neofascista ante el mundo ha pasado de la fase de globalización económica y financiera hacia una creación sistemática de escenarios de guerras en medio oriente, África, Rusia a través de Ucrania, cercos militares a China y Rusia, y América Latina. Frente a un mundo que transita y se afianza en la multipolaridad con regionalismos cuyas relaciones son de cooperación entre países de la periferia, los BRICS (China, India, Rusia, Sudáfrica) como emergentes en proceso de desarrollo.

En 2016 China supero en paridad de compra con E.U., y lleva delantera, dos décadas en tecnología de inteligencia artificial, mantiene el desarrollo de las "nuevas rutas de la seda" el gigante asiático con alianzas y cooperación son alrededor de 151 países incursionados en esas rutas, que ya configuran un bloque de capitalismo hacia el crecimiento de sus fuerzas productivas, aunque diferencial en cada caso, lo cual está dando lugar a un mundo multipolar que comienzan a usar monedas nacionales en sus intercambios comerciales como el yuan, el rublo, la rupia, sustituyendo el dólar norteamericano, ello constituye un bloque de integración en proceso de desarrollo a favor de cierto bienestar nacional. En contraste con el bloque occidental liderado por E.U. y sus aliados occidentales, cuyo capitalismo se encuentra en una crisis de sobreproducción de desempleo, de capitales, sobrefinanciamiento, y desempleo). Sus clases dominantes precisan destruir o bloquear esas sinergias de desarrollo del oriente y la periferia del mundo con su aparato de guerra: la

OTAN, con una lógica de economía de guerra (que sólo beneficia a esas clases dominantes) porque se encuentran en la necesidad de destruir mercados ajenos y apropiarse de territorios y recursos impulsando el capitalismo autoritario (neonazi): venta de servicios de guerra, paramilitarismo, espionaje, armas, bio-armas, creación de endeudamiento por guerras a países invadidos y venta de energías fósiles como el gas esquisto, aplicación de terrorismo de estado encubierto a población civil invadida (Afganistán, Irak, Siria) que luego se aplicaron en Colombia y México en la guerra “contra el narcotráfico”.

En ese panorama América Latina y particularmente México, (al igual que Colombia con el Plan Colombia). Se volvió estratégico intervenir en la construcción de escenarios de guerra irregular, híbrida, a través del discurso de guerra contra el narcotráfico (Iniciativa Mérida), con la presencia de sus agencias: DEA, CIA, y otras, además del tráfico de armas de alto poder vendidas a criminales de los carteles. La embajada y los consulados norteamericanos fueron muy importantes centros directivos de coordinación de su personal en la aplicación de las etapas de la Iniciativa Mérida (guerra híbrida para el reordenamiento territorial, su despojo y disciplinamiento poblacional) con los connacionales: gobierno federal, estatal y municipal, ejército y marina. El resultado fue una manipulación que reorganizó el narcotráfico y lavado de capitales, haciendo que se pelearan entre sí y la aplicación de un terrorismo de Estado con desaparición forzada sistemática por fuerzas especiales de policía ejército y marina a: jóvenes pobres, migrantes, líderes comunitarios y movimientos sociales criminalizados y limpieza social; desplazamiento de población forzada interna, en conjunto con el paramilitarismo del narcotráfico en zonas rurales para la neocolonización de mineras y empresas trasnacionales por los recursos naturales, agua, biodiversidad. Todos esos sectores de población afectados se han considerado como enemigos internos contra la política de seguridad nacional de E.U. en suelo mexicano en el proceso de reordenamiento territorial a sus fines en el contexto del Tratado de libre Comercio de América del Norte.¹

El objetivo principal capturar recursos naturales, minerales y energéticos por una acumulación por desposesión y despojos de bienes nacionales, naturales, estatales

1 Fazio, Carlos. <http://mln.org.mx/2013/07/25/washington-y-la-territorialidad-de-la-dominacion-el-caso-mexico/>

y genéricos, a la vuelta del siglo XXI. Como parte del Tratado de Libre Comercio, se instalaron empresas que ofrecieron seguridad privada y dio lugar a un surgimiento de grupos paramilitares (para empezar del narcotráfico) desregulados, que abonaron violencia decadente en el reordenamiento territorial en función de intereses transnacionales mineras, manufactureras, agroindustriales, y petroleras, “disciplinando” a la población involucrada en esos procesos de acumulación por despojo y desposesión a la nación lo que configura el periodo de capitalismo neoliberal o cínico en México y otros países latinoamericanos.

CARACTERÍSTICAS DEL CAPITALISMO CÍNICO (NEOLIBERAL) DE ACUERDO CON LUIS ARIZMENDI²

El capitalismo como sistema mundial de producción hegemónico, no es homogéneo en todos los continentes y países. Presenta procesos en situación que configuran proyectos capitalistas que pugnan por abrirse paso y predominar en un momento dado.

Estas políticas comenzaron en 1982. Las reformas estructurales impuestas por el Fondo Monetario Internacional para reestructurar la deuda externa y tener acceso a nuevos préstamos constituyen un proceso de financiarización de la economía nacional y de “subordinación global” del Estado Mexicano.

POLÍTICAS NEOLIBERALES (“CÍNICAS”) IMPLEMENTADAS:

1.- De 1982 a 1988 el Estado comienza a dejar de ser contrapeso en la lucha de clases entre capital y trabajo mediante la regulación liberal, que fue el carácter de la etapa previa liberal en México con el modelo de desarrollo estabilizador: de 1952 a 1982. Crecíamos al 6% anual. El Estado era distribuidor relativo de riqueza e ingresos: fortalecían salarios indirectos: políticas sociales: educación, salud, asistencia social. El Estado garantizaba el derecho social de los trabajadores y sus familias como garantía estatal. Aunque paralelamente iba creciendo el clientelismo corporativo corrupto y antidemocrático de las centrales sindicales

2 Me he basado en la exposición de la Conferencia magistral del autor Luis Arizmendi Rosales: “Acumulación por desposesión, el Estado en disputa” realizada en el ceiiich, UNAM, verla en: <https://youtube./uXE6B7lgiCw>.

incorporadas en el PRI (constituido como partido de estado durante 70 años). Con estas centrales pudo imponer el despojo de fondo salarial de los trabajadores a nivel nacional mediante un pacto “estabilizador” entre líderes sindicales, patronos y gobierno y se fue perdiendo la capacidad adquisitiva de los salarios, que se mantuvieron desde 1982 hasta el 2018 estancados (en su valor real). Y se eliminaron las barreras tarifarias de aranceles.

2.- De 1988 a 1994 se crean condiciones para instalar el TLC (Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ALCA) con el gobierno de Salinas, se privatizan empresas estatales y paraestatales. El Estado protege con garantía (a nivel constitucional) los intereses corporativos industriales, mineros, energéticos y comerciales y va perdiendo soberanía sobre la renta laboral y de bienes públicos que se sustraen a la nación, se privatizan los bancos sin dejar uno para desarrollo nacional. “El gobierno de Salinas, fue excesivamente hospitalario, al ofrecer al capital estadounidense el producto laboral y el mercado de recursos naturales más lucrativos del hemisferio, así como el mayor número de empresas paraestatales. En colaboración con la oligarquía económica y con los poderosos líderes sindicales, Salinas comenzó a abatir los costos de la mano de obra; demolió iniciativas sindicales independientes sobre mejoras en los salarios, las condiciones de trabajo y las normas de seguridad; de este modo hizo la fuerza laboral más “flexible” y “disciplinada”. Las ganancias en la productividad tampoco se transformaron en salarios más altos. Mientras que la productividad de la mano de obra mexicana se elevó un 41% entre 1982 y 1992, para fines de este periodo los salarios y prestaciones de los trabajadores estaban en 68% por debajo de lo que estaban al principio. En 1992, la remuneración promedio por hora, incluyendo prestaciones, para los trabajadores en la línea de producción de México era de 2.35 dólares, en contraste con los 16.7 de Estados Unidos.”³

Los inversionistas norteamericanos también se sintieron atraídos por la carencia de servicios y salvaguardas básicos para el cuidado del medio ambiente. En el valle de México, donde viven alrededor de 22 millones de habitantes, hoy, casi nueve décimas de las aguas residuales fluyen sin tratamiento, sólo hay un depósito de desechos tóxicos para 60 mil industrias y no hay incineradores comerciales para los desechos tóxicos. Como respuesta,

3 Petras, James, Morley, Morris, “¿Imperio o República? Poderío Mundial y decadencia nacional de Estados Unidos”, Siglo XXI, UNAM, México, 1998, pp. 168-178.

en los años siguientes fueron fluyendo inversiones a México, en maquiladoras, obteniendo enormes ganancias, con trabajadores de alta productividad y salarios ínfimos. Hoy la inversión norteamericana por este concepto es de 20 mil millones de dólares, beneficiándose con el TLC. Los campesinos en gran medida fueron despojados de tierras ejidales, para la agroindustria de exportaciones agrícolas. Como resultado, disminuyó la producción mexicana de alimentos básicos para consumo nacional y tuvimos que aumentar las importaciones por estos artículos con Estados Unidos. Además, el TLC ha significado una constante violación de los derechos laborales. Todo ello ha significado beneficios a las corporaciones norteamericanas, que han buscado compensar su déficit comercial con sus aliados en Europa, Japón y en Asia, y hoy principalmente con China. Esas compensaciones las obtiene de intercambios desiguales, en la tasa de explotación y ganancias, especialmente en materias primas, maquilas y servicios financieros, y por ello la obtención de la renta financiera. El TLC ha sido clave como plataforma para competir hegemónicamente Estados Unidos en el mercado global. Y esa es la base material que determinó, la instalación de un Estado Autoritario en México con represión, desaparición forzada, creación de una economía criminal de exportación de drogas, cuyo cultivos de marihuana y luego además de amapola, en el medio rural se llevaron a cabo en condiciones de despojos a la pequeña propiedad y ejidos, teniendo libre comercio de la cocaína (se consolidaron cárteles, como el del pacífico, y el del golfo) que crecieron además con la exportación de marihuana y heroína.

3.- De 1994 al año 2000, la política de Zedillo se sustenta en el Tratado de libre Comercio aplicando el PLAN Puebla Panamá y creando infraestructura para saquear la nación de recursos naturales y mineros. La vida social se supedita al Tratado de Libre Comercio principalmente. Los bienes nacionales y naturales se van privatizando con actos de corrupción. Y México vive el saqueo más grande del siglo pasado, con el caso FOBAPROA (FONDO DE AHORRO NACIONAL BANCARIO). Se privatizan los ferrocarriles nacionales. La industria se va desarticulando en favor de cadenas productivas que apoyan la inversión extranjera para capturar los recursos mineros.

4.- El centro de mando pasa a las corporaciones privadas y sus representantes internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial etcétera. Las burocracias estatales pasan a ser siervas y socias del gran capital corporativo extranjero legal, sea para invertir o para despojar

recursos públicos; lo mismo ocurre con el crecimiento de la economía criminal: en tanto, precisa de burocracias estatales y privadas los cárteles del narcotráfico (industria delictiva del narcotráfico). Así se hace necesaria la instauración de un Estado autoritario: cada vez más impositivo, policiaco y militarizado que lleva a cabo una política tácita de terrorismo de Estado, alineado a las demandas y política de seguridad nacional e interior de EEUU como imperio con hegemonía en la región latinoamericana, para llevar a cabo las medidas del capitalismo cínico, fruto de la crisis sistémica. México entra de lleno a un modelo de acumulación por desposesión: con las mineras canadienses y energéticos para EE.UU. en detrimento de la clase trabajadora del campo y la ciudades: despojo de capacidad adquisitiva del salario, de prestaciones laborales, por empresas nacionales y recursos naturales, a lo que hay que sumar el creciente desempleo de manera acelerada desde 1994, a través del “libre comercio” que dicta desregulaciones de las actividades del gran capital corporativo y asistencia económica y sin pago de impuestos, con daño al medio ambiente.

Se desarrollan zonas de infraestructura en localidades rurales por los vacíos de autoridad y de gestión del Estado, con influencia directa de la narcoeconomía y grupos criminales: captura de municipios.

5.- Del Año 2000 al 2006, con la alternancia política del PAN y Fox, las medidas cónicas se agravan porque entra la fase del Tratado de Libre Comercio a integrar recursos energéticos, se entrega la cuenca de Burgos a extracción de petróleo por la Halliburton. Paralelamente, se va desarrollando una rama industrial en el país - no sin antes haber desarrollado una economía mercantil simple y artesanal desde la década de los 70s. a base de producción de marihuana. El comercio de cocaína proveniente de Sudamérica hacia Estados Unidos la cocaína importada desde Colombia por mafia de Sinaloa y el Cartel del Golfo configurados en tiempos de Salinas de Gortari dio comienzo al auge de del narcotráfico, desde México hacia el país del norte y para el mundo, que se consolida en Cárteles. En la medida en que no llega la inversión productiva directa a México, y se acumula el proceso de proletarización con los despojos de tierras, crece la pobreza extrema en el campo y orillas de ciudades por las migraciones campo ciudad, formándose cinturones de miseria con familias desintegradas. Los campesinos pobres se van integrando a actividades de producción agraria de enervantes: marihuana y amapola cultivándolos en las laderas

de las sierras, las venden a intermediarios que van invirtiendo en la industrialización de los productos al instalar laboratorios clandestinos. Su carácter ilegal e ilegítimo -por su naturaleza criminal -van integrando actores del sector público y privado a base de sobornos a medida que precisa el desarrollo de su mercado en expansión, creándose una división social del trabajo organizada: manual e intelectual, y burocrática-, constituida desde la economía legal en crisis y precarización de empleos de su población, y sectores del aparato estatal y privado corruptos. El narcotráfico se erige como una rama industrial económica de exportación, en Cartel, para ello fue necesario que, desde la Dirección Federal de Seguridad, sus policías corruptos se llegaron a integrar a ese negocio pujante (aportando la logística y la relación internacional con las agencias CIA y DEA desde los 80'S. Formando parte de la economía legal y de personal del sector público y privado en su existencia, precisa de un eslabonamiento que integra economía legal con ilegal, y burocracia pública y privada para conectar el capital producido de manera rápida con otras ramas rentables de la economía para su blanqueo por ende requiere, protección e información logística del poder público: el narcotráfico, adquiere así dimensiones de configuración de cárteles internacionales. Genera una enorme acumulación de plusvalía rápida (en México) y en Estados Unidos, ganancias comerciales a medida que se va distribuyendo. Cuya naturaleza de forma de competencia precisa una disciplina mafiosa de elevada violencia para restar competidores, a los que asesinan a medida que son descabezadas sus redes "células" por el gobierno -en su lucha contra este crimen- con lo que van ascendiendo otros jefes que se imponen por terror de la violencia como forma de eficiencia para el proceso de acumulación en pocas manos, Violencia gansteril y terrorista para hacer valer geográficamente su dominio, su control, quedando sin efecto, para el desarrollo del mercado, la captura de sus líderes. Con el tiempo, sus fuerzas productivas de riqueza rápida, develan las fuerzas devastadoras hacia el mundo de la vida inmediata desgarrando el tejido social familiar e institucional, ahí donde se instala su mercado. Incluso se filtra su poder económico en los procesos de selección de candidaturas e inversión en los procesos electorales para buscar garantizar sus intereses capitalistas en los siguientes periodos de gobierno y acrecentar la acumulación de capital.

Lo que debemos resaltar de lo anterior es que al gobierno norteamericano le interesa el control-administración de la mayor captura de plusvalía (incremento de valor de capital

invertido) proveniente de explotación de fuerza de trabajo campesina y narcolaboratorios de México y Colombia principalmente (hay otros), además de las ganancias comerciales que obtiene de sus consumidores, para su sistema financiero, base del mundo hegemónico anglosajón, para apalancar su dólar chatarra (un billón de dólares se mantienen diariamente fluyendo en la economía norteamericana, según James Petras por este concepto). Esto explica la presencia de agentes de antinarcóticos como asesores (DEA) en nuestra región latinoamericana desde la década de los 80s, pues sus acciones acaban manipulando el mercado de drogas, su producción y canalización hacia Estados Unidos, teniendo acceso a la logística, e información y contactos con agentes claves del narcotráfico (algunos son infiltrados) otros, bajo pactos de negociación.⁴

Al respecto citamos las expresiones de amargura de un veterano de la DEA, a propósito de la operación “Trifecta” a cargo del agente Michael Levine, -exasesor de la DEA-, este policía especialista en acciones *undercover*, que se hacía pasar por un gran comprador de droga, con el fin de atraer narcos ansiosos de vender, armó una trampa que le permitió hacerse de media tonelada de cocaína que pertenecía a Roberto Juárez en 1980, y desenmascarar a varios traficantes bolivianos. Jubilado en 1989, escribió un libro destinado a poner en claro la incompetencia de la DEA contra el tráfico de drogas. Se refirió a la operación Snowcap, que se desarrolló simultáneamente en varios países durante 2 años, con un costo de 200 millones de dólares, para intentar reducir a la mitad la cocaína que llegaba a Estados Unidos. La operación tuvo más éxito propagandístico que real, como lo demuestra el hecho de que Efrén Méndez, el intermediario mexicano, al servicio de los narcos bolivianos, ofrecerá a Levine 16 toneladas de cocaína; es decir, “16 veces la cantidad capturada en Bolivia por la operación Snowcap en un año”. Román y Vargas eran dueños de un laboratorio que podía elaborar entre 200 y 400 kilos de cocaína diariamente. Revelaron a Levine, la existencia en Colombia de un grupo, la corporación, integrado por los principales narcos bolivianos para defenderse de los traficantes colombianos. Un piloto de la DEA que trabajaba para Levine llegó a la región boliviana de Riberalta, invitado por los narcos. Le mostraron 7 complejos industriales que contaban con laboratorios y medios de comunicación sofisticados; vio pistas donde

4 Labrousse, Alain, “La droga, en dinero y las armas”, Siglo XXI, 1993, pp. 371-374.

podían aterrizar jumbo-jets y en las que había 5 toneladas de cocaína a punto de ser embarcadas, cantidad mayor que la capturada por la DEA desde su fundación.

La operación sólo condujo a la detención de 4 traficantes, pues ni la DEA ni las aduanas quisieron facilitarle a Levine cinco millones de dólares para comprar la primera tonelada de cocaína. El “padrino” Ramón, le confió a Levine: “Si estoy seguro de algo, es que tú no perteneces a la DEA. Es tan pendejo este negocio que no puede estar organizado por ellos.” La embajada de Estados Unidos en la Paz, aunque estaba al tanto en la trampa tendida por Levine, se negó 2 veces a conceder visa a los narcos bolivianos, lo que evitó que fueran capturados... El exagente Mike Levine, dice, “en mi libro demuestro que el *Irangate* organizado por Oliver Nort no fue una casualidad: la guerra contra la droga no puede ser llevada a cabo. No sólo se la sacrifica en nombre del comunismo, sino también para beneficiar a una multitud de intereses distintos”.

Ayer como hoy, la obtención de capitales por el sistema financiero en el tráfico de drogas sigue sirviendo para ampliar la acumulación del capital anglosajón.

6.- Del año 2006 al 2012, se desarrolla el capitalismo necropolítico con el gobierno de Calderón, y su declaración de “guerra contra el narcotráfico” son capturados mercantilmente sectores del Estado y burocracias privadas bajo corrupción con impunidad total, se configuran redes endémicas corruptas para su protección y logística de información y lavado de capitales de grupos criminales. Se genera la disputa por las plazas debido a las diferencias de protección que tienen ciertos cárteles (Sinaloa, a través de Genaro García Luna Secretario de Seguridad Pública) los sectores de la clase política reciben financiamiento a sus campañas a cambio. Se crea una guerra interna violenta entre grupos criminales en disputa de mercados de droga a nivel municipios, estados y sectores claves a nivel federal, que no ha acabado hasta hoy. Incluso hay municipios en zonas rurales cuya economía real depende en gran medida del narco, del cultivo de marihuana y amapola. Paralelamente se van invirtiendo una parte de sus capitales en ramas de la economía nacional para su lavado interno. Se calcula en estos años entre 65 mil y más de 150 mil millones de dólares, según declaración de Genaro García Luna ex- secretario de seguridad pública en tiempos de Calderón. La economía del narcotráfico es casi un tercio del PIB del país, de acuerdo con Alfredo Jalife Rhame: por fuentes claves del ejército, señalan entre 150 mil hasta 500 mil

millones de dólares la inversión productiva de esta rama criminal de la economía del país, vinculada a ramas de la economía regional y nacional en eco-turismo, restaurantes, plazas comerciales, fraccionadoras, además de compra de bonos de deudas públicas de entidades federativas, con independencia del lavado en paraísos fiscales. Cuando las remesas de los mexicanos en Estados Unidos son de 30 mil millones de dólares; las maquiladoras dejan 20 mil millones de inversión con automotrices (TLC) 45 mil millones de dólares; la agroindustria: 25 mil millones; el turismo: 17 mil 457 millones de dólares y el petróleo sólo: 23 mil millones. De lo cual es beneficiada la zona norte del país principalmente, en tanto el sur mantenía crecimiento negativo. Por ello el país ha estado dividido económicamente.

La mayor cantidad de capitales del narcotráfico acaba en Estados Unidos, la exportación de capitales provenientes del crimen organizado a paraísos fiscales acaba en el sistema financiero mundial que controla Estados Unidos en esta región. Por lo que la función de esta economía criminal es compensar plusvalía que no logra obtenerse por la vía legal de las ramas industriales del sistema mundo en crisis –debido a la cantidad de pobres desempleados que ha engendrado en su desarrollo histórico a nivel mundial y la competencia, entonces cae la tasa de ganancia (en 2010 era ya de 10%) que se transforma en plusvalía. La crisis de los 70s llegó para quedarse. Por eso se creó el sistema financiero crediticio sobre la base de divisa chatarra (billete del dólar norteamericano) que imprime la Reserva Federal Norteamericana hasta 20 veces más que el PIB mundial (Alfredo Jalife Rhame), para capturarlo por la vía financiera además de vivir de renta financiera su clase dominante. Y la plusvalía realizada e invertida en paraísos fiscales nutre de nuevos capitales al sistema financiero.

Ya desde 1994 se consolidó la rama cproductiva del narcotráfico en México para el mundo capitalista y regionalmente se instaló una narco-política, que se deja ver su influencia en la vida municipal en el 70% de municipios del país capturando autoridades y policías, creando infraestructura y escuelas, debido a la ausencia de políticas públicas del Estado-neoliberal.

Con Calderón se instala una política de “necrocapitalismo” en México, que va de la etapa neoliberal del 2006 hasta el gobierno de Peña Nieto, a partir de la imposición de una “guerra espuria contra el narcotráfico a través de los acuerdos a puerta cerrada de la iniciativa Mérida entre el gobierno de George W. Bush (EE.UU.) para imponer una guerra de cuarta generación

para consolidar su política de seguridad nacional cuyos enemigos son el narcotráfico y el terrorismo. Con la captura de recursos naturales y la venta de armas y control del flujo-lavado de capitales del narcotráfico y de migrantes. Y en México y el gobierno ilegítimo de Felipe Calderón -como intento de legitimar su gobierno-. Con una continuidad de esa lógica en el gobierno actual de Peña Nieto, consolidada mediante reformas jurídicas inconstitucionales que más bien son contra-reformas con relación al periodo postrevolucionario liberal, apoyadas por un pacto de la clase política entre PRI-PAN y PRD.

Esa guerra en realidad es una guerra sucia de baja intensidad donde los muertos y los heridos los pone el pueblo mexicano, así como los costes económicos. Y es el complejo industrial de la guerra es el que obtiene las ganancias. Se aplica terrorismo de estado con tácticas de contrainsurgencia revolucionaria, como desaparición forzada hacia sectores, grupos de movimientos sociales, protesta y poblaciones del campo y ciudad que se resisten y llegan a organizarse en autogestión como municipios “autónomos” con policías comunitarios, resistiendo y deteniendo el proceso de despojo de recursos naturales, la contaminación minera y los salarios de hambre de la corporación. A todo ello se suman las prácticas de la delincuencia organizada, que no es ajena al proceso de despojo. Se trata de una fase cínica de acumulación de capital por infligir terror, tortura y desaparición en el tejido social en cuestión.

RESUMIENDO EN LA PERSPECTIVA CRÍTICA DE LUIS ARIZMENDI ROSALES⁵

“México ha sido el único país del orbe en seguir al pie de la letra el “Consenso de Washington” durante más de tres décadas y media. Resultado, se ha convertido en un país prototipo de la derrota total de un Estado del Sur. Ha experimentado una drástica transición de Estado prototipo del nacionalismo defensivo del siglo XX a Estado prototipo del impacto en el Sur de la tendencia neautoritaria en el siglo XXI. Es el país en el que la acumulación por desposesión ha llegado

5 Arizmendi, Rosales Luis Antonio, “Tiempos de Peligro: Estado de Excepción y Guerra Mundial”, Plaza y Valdez, Cd. De México, 2018, Unidad Académica de Ciencias Sociales de la UNAM, pp. 30-44. Además, me he basado en el análisis que expone el autor en una conferencia organizada por el CIESPAL (Ecuador): “Capitalismo necropolítico y Estados contrahegemónicos en América Latina del siglo XXI”, el sitio: <https://youtu.be/OFhvJx15O9Q>

más lejos, sin dictadura militar ni invasión armada. De ahí que constituya el paradigma de la subordinación global que, con los golpes de Estado de nuevo tipo y la tendencia a Estados de Excepción, EU pretende expandir geopolíticamente en América Latina.”

Si se mira panorámicamente la historia mexicana de la vuelta de siglo, puede identificarse el despliegue sucesivo de tres formas de acumulación por desposesión, que conforme emergen terminan sobreponiéndose una sobre otra (yuxtapuestas, coexisten)⁶

De modo que la yuxtaposición alcanzada en una fase posterior no desplaza sino agrega nuevas dimensiones a la dominación integrada en la fase previa. Desde esa óptica puede decirse que en México se ha impuesto: 1) desde 1982-1988, la acumulación por desposesión del salario nacional, se caracteriza por la desposesión de enormes porcentajes del fondo salarial de consumo para convertirlos violentamente en fondo espurio de acumulación, pasando a ser éste un complemento esencial del poder de la renta tecnológica que detenta, México es el país de la OCCDE que paga los salarios más bajo. La deuda externa llegó a un punto prácticamente impagable en México en 1982. Cuando alcanzo un monto equivalente a 134.19% del PIB, su monto más alto en la historia económica del México contemporáneo.” Como consecuencia el gobierno de la Madrid, la “reestructuro con el FMI”, dando lugar a la aplicación de las medidas neoliberales cínicas (1982-2018). Despojos y desposesión a la nación mexicana.

2) “Desde 1988-2006, la subordinación global como forma de acumulación por desposesión fundante de la derrota total del Estado nacionalista en el Sur (periferia del mundo), por la vía de intercambio desigual y al servicio de la deuda, el Estado impuso una subordinación directa de todos los núcleos estratégicos de la economía nacional al capital privado. Ante todo, a la transnacional, y también en beneficio del nacional –pero antinacionalista- que subió al tren de una agresiva y acelerada desposesión de los bienes públicos prioritarios, con ello hubo una profunda recomposición de la clase dominante, extinguiendo cualquier resto de empresariado nacionalista. Desarrollo tecnológico, petróleo, gas, minería, agua, alimentos, agricultura, biodiversidad, banca, educación, salud- seguridad social, pensiones (subrogados y privatizados algunos servicios) pasaron a ser dominadas internamente como nunca por el capital privado. Con la destrucción del Estado liberal, la subordinación de México a la dinámica de la “globalización” se

6 Subrayado mío.

tornó radical. En otras palabras, la infraestructura material que un Estado debe gobernar soberanamente, se vuelve estado de guerra, pasó a ser controlada por el capital privado, es decir los pilares de los cuales depende la soberanía nacional, pasaron a ser subordinados en su totalidad, como una forma inédita de subordinación de México a EU, edificada de modo que opere la subordinación en el largo plazo. Se trata de una forma nueva de dominación centro/periferia que representa el triunfo total del poder de la renta tecnológica (de los países desarrollados), se trata de una ofensiva geopolítica de EU sobre el subcontinente latinoamericano. Aunque el ALCA como expansión geopolítica del TLC hacia América Latina, fue derrotado, Washington busca relanzar más ofensivamente, ese proyecto con la tendencia neautoritaria por delante. Desposesión de bienes públicos, empresas paraestatales estratégicas, recursos naturales como fuente de renta natural, está rota, las reservas del petróleo del golfo de México, es estratégico para EU, para la disputa por la hegemonía mundial. Y desde 1999 se activó el FOBAPROA como deuda pública.... Para rescatar a los bancos el Estado mexicano emitió, en 1998, una deuda de 60 mmd, es decir, 18 veces superior a los ingresos obtenidos por privatizar los bancos. Hoy la deuda en 2018, con todos los despojos que ha sufrido el pueblo de México, la deuda nacional total ronda en 51% del PIB: son 11 billones 643.1 mil millones de pesos, de los cuales 81.7% es deuda interna (del sector privado). México ha privatizado todo y es el Estado con la mayor deuda externa en América Latina.”

3) “De 2006 en adelante, se instala el capitalismo necropolítico (clase política y economía criminal), como forma extremadamente violenta y decadente de acumulación por desposesión basada en la política de muerte para imponer una variedad de fuentes de un nuevo tipo de renta, la renta criminal. Se bosquejó desde los años noventa del siglo pasado. Haciendo uso y abuso de la política de muerte, como violentas y aceleradas formas de acumulación por desposesión, para la acumulación y el poder planetario. Al capitalismo necropolítico lo define un entrecruzamiento radical de violencia económica-anónima y violencia política-destructiva decadente.”

“Tributo por circulación de drogas, circulación de migrantes, trata de personas: esclavización de mujeres, niñas y niños, para la trata sexual, tráfico de órganos, mercado negro de armas, tributo por casa habitación y negocios, por gasolina vendida a precios

menores o los oficiales y robada de los ductos de PEMEX (guachicol), por aguinaldos recibidos cada fin de año, por ejidos, huertas. Ayotzinapa, es la concreción histórica de lo que cabe denominar capitalismo necropolítico, país de mayor violencia a nivel mundial en materia de derechos humanos.”⁷

La tendencia de un progreso y devastación con crisis económica del sistema mundo capitalista en occidente vuelve necesario la instalación de una configuración de Estado Autoritario que embiste a los países de la periferia (México), donde penetra con fuerza imponiendo el neoliberalismo como acumulación por despojo y desposesión de riqueza social nacional y que fue necesario hacerlo con represión y criminalización de la protesta social recrudeciendo el autoritarismo del Estado con militarización de la policía. En el concepto de Max Horkheimer: el Estado Autoritario es “Las decisiones del capital parecen no necesitar de la mediación del Estado en el escenario de la actividad política, sino sólo de la utilización del mismo como instrumento directo de la puesta en práctica. El Estado ha sido despedido de su función instauradora de un encuentro en el vaivén de presiones ejercidas, en un sentido por el capital, y, en el otro, por la sociedad y ha sido encargado de imponer incuestionadamente las primeras sobre las segundas, sea por las buenas, mediante una política demagógica, o por las malas, sirviéndose de la represión. El Estado liberal ha madurado hasta convertirse en un Estado autoritario, es decir obediente hacia arriba, hacia el capital, e impositivo hacia abajo, hacia la sociedad.”⁸ Esta tesis de Horkheimer describe bien nuestra situación en México a la vuelta del siglo XXI. La diferencia es que en Europa el liberalismo ha tenido esa trayectoria evolutiva, pero en México el liberalismo institucional se configuró de manera autoritaria a partir de la postrevolución desde López Mateos, toda vez que le aseguró estabilidad en el poder a lo que ha sido el partido de Estado, el Revolucionario Institucional. Empero, con la evolución de la crisis sistémica las corporaciones transnacionales han capturado (casi privatizado) el ejercicio de la gobernanza para sí, para la protección de sus intereses, así como lo han estado haciendo los carteles del narcotráfico, y el resultado ha sido una política continúa de terrorismo de estado, más en algunos estados del país que en otros, dependiendo de los actores económicos.

7 Ibidem.

8 Horkheimer, Max, “El Estado autoritario”. Itaca, México, 2006. pp.16-17.

Como poderes facticos, ejercen una subordinación de las burocracias con base en la corrupción que éstas garantizan con pactos de impunidad, al nombrar al personal del poder judicial y el sistema de “información y transparencia”. Apoyan campañas electorales e imponen candidaturas a nivel municipal, que les garanticen impunidad y protección.

Por el lado de los gobernados y de los pueblos que sufren mayormente la represión y el saqueo de recursos, cuya conciencia heterónoma del “yo”, alienada por la influencia de los medios de comunicación con propaganda y noticias de terror sobre secuestros, torturas y homicidios del crimen organizado en lucha por mercados de distribución y consumo al menudeo. Acaece lo que Horkheimer llama “el encriptamiento del super-yo en los meandros del yo, su acción desde la interioridad de este último, de la que éste no logra distanciarse al ejercer la suya propia –un ocultamiento que es definitorio de la “personalidad autoritaria.””⁹ Es un mecanismo inconsciente que configura todo el comportamiento del mundo de la vida moderna de la industria cultural y mediática para mantener control social por la reactivación del miedo instalado en el inconsciente de individuos con experiencias de autoritarismo en la infancia, de acuerdo con la escuela crítica de Frankfurt.

El gobierno liberal de la llamada 4ta. Transformación de Andrés Manuel López Obrador, 2018-2024 ha estado impulsando tareas y medidas soberanistas en el sector energético, y de infraestructura para el desarrollo del sur del país y ha mantenido una política de contención del flujo migratorio de Centroamérica y el Caribe, obligado por las presiones de cobro de impuestos a nuestros exportadores por el gobierno norteamericano sino logra mantener detenido el flujo migratorio, al mismo tiempo que promueve programas laborales de reforestación en países Centroamericanos. Ha impulsado la redistribución de ingresos del Estado en programas sociales de bienestar nacional que apoya a segmentos más pobres del país. Y ha promovido reformas constitucionales para la democratización de los procesos electorales en el país. Y reforma al poder judicial. Sin embargo, no han sido posibles éstas, aún, prevalece un poder judicial desde ministros, magistrados hasta jueces, muy corruptos, que muestran claramente una defensa de la criminalidad organizada, de la cual han participado con el viejo régimen neoliberal que los posicionó en el poder judicial para que hoy cuiden sus intereses y privilegios. Sin duda se hace necesario la continuidad

9 Ibid.

de limpiar por abajo del gobierno federal, la corrupción y las complicidades mafiosas del resto de las burocracias incrustadas que obstaculizan el avance de las transformaciones culturales e institucionales de corte liberal-democráticas.

Son tiempos de peligros, pero también de oportunidades, de crear un tejido nacional próspero y digno para todo y todas en este país tan rico aún en recursos naturales humanos y culturalmente.

REFERENCIAS

Arizmendi, Rosales Luis. “Tiempos de Peligro: Estado de Excepción y Guerra Mundial”, Plaza y Valdez, Cd. De México, 2018, Unidad Académica de Ciencias Sociales de la UNAM.

Horkheimer, Max, “El Estado autoritario”. Itaca, México, 2006.

Labrousse, Alain, “La droga, en dinero y las armas”, Siglo XXI, 1993

Lozano, Meraz Cecilia, “Guía de Sociología Crítica Criminológica”, Troispublien S.Ade C.V. 2019 Cd. De México.

Pérez Ricart, Carlos A. “Cien años de Espías y Drogas” Debate, Pendin Random House Grupo Editorial, 2022. Cd. de México.

Petras, James, Morley, Morris, “¿Imperio o República? Poderío Mundial y decadencia nacional de Estados Unidos”, Siglo XXI, UNAM, México, 1998,

Sitios Web

<https://youtube./uXE6B7lgiCw>.

<http://mln.org.mx/2013/07/25/washington-y-la-territorialidad-de-la-dominacion-el-caso-mexico/>

—
CECILIA LOZANO MERAZ. Profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), U. de G.

Hablemos de derechos, democracia y transparencia en la era digital

Let's talk about rights, democracy and transparency in the digital age

José Alberto Zaragoza Ruiz^a

Resumen / Abstract

En la 74ª Asamblea General de las Naciones Unidas, la organización proclamó el Día Internacional del Derecho a Acceso Universal a la Información, el día “28 de septiembre”,^b según consta y se adopta la Resolución 38 C/57 en acta de la Conferencia General, 38º reunión, París, 3 -18 de noviembre de 2015, v. 1: Resoluciones. A ocho años de la declaración, ahora se destacó la importancia del espacio en línea para el acceso a la información, como tal, la accesibilidad y conectividad de internet, como catalizadores del derecho a la información. Pero el garantizar este derecho, como otros, se debe entrar en el ejercicio de los tres niveles de gobierno.

Palabras clave: Derechos, democracia, transparencia, datos personales

a. Maestro en Gestión Pública, Abogado y Presidente Fundador del Colegio de Abogados por la Innovación Jurídica en el Estado de Jalisco A.C. (Caijej A.C.)

b. <https://www.un.org/es/observances/information-access-day>

At the 74th General Assembly of the United Nations, the organization proclaimed the International Day of the Right to Universal Access to Information, “September 28”, as recorded and adopted by Resolution 38 C/57 in the minutes of the General Conference, 38th meeting, Paris, November 3-18, 2015, v. 1: Resolutions. Eight years after the declaration, the importance of the online space for access to information has now been highlighted, as such, the accessibility and connectivity of the Internet, as catalysts of the right to information. But guaranteeing this right, like others, must be exercised by the three levels of government.

Keywords: Rights, democracy, transparency, personal data

A principios del siglo XXI surgen eventos que marcaron en la historia en la política de nuestro país; cambios importantes en la gestión pública y economía en donde se fueron marcando, poco a poco, esos primeros pequeños, pero grandes pasos para tratar de lograr esa tan anhelada rendición de cuentas, en aquellos momentos se comentaba que, las entidades de la administración pública paraestatales en el ámbito federal o estatal e incluso municipales así como los órganos autónomos, deberían de ser como una caja de cristal, “transparente”.

En el desarrollo democrático que vivió México, con la alternancia en el poder político en el año 2000, llegaron cambios importantes en materia de la transparencia, al promulgarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio del 2002¹, en ella, se observaba un primer intento que debió generar un proceso de reglamentación del derecho a la información ganando espacios más firmes desde los años 80 s, con el auge de la democracia moderna que se sentía en aquellos tiempos.

En 1948, diciembre 10², se crea el plan de acción global en la llamada Declaración Universal de Derechos Humanos posterior a la Segunda Guerra Mundial en aquel tiempo

1 https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf

2 <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

era necesaria para retomar la libertad, justicia pero principalmente la paz., elementos sin duda para consolidar una democracia

En la Constitución General Mexicana en un contexto social se visualiza como surge ese derecho referido en el artículo 6, esto que, no se materializaba, sin institutos de transparencia.

Ley federal General en materia de transparencia hace 21 años fue catalogada como la mejor del mundo en su momento así fue, pero tuvieron que pasar las de dos décadas para poder perfeccionar dicha legislación.

En Jalisco con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios,³ reglamentaria de los artículos 6 apartado A de nuestra Carta Magna; párrafo tercero, 9 y 15 fracción IX de la Constitución Política del Estado de Jalisco⁴. El derecho de acceso a la información no estará condicionado a que el solicitante acredite alguno o justifique su utilización, ni podrá condicionarse el mismo

El objeto de estos instrumentos normativos es transparentar el ejercicio de la función pública. La rendición de cuentas, así como el proceso de la toma de decisiones en lo público. Entonces podemos definir qué, la transparencia es una obligación del gobierno y la privacidad es un derecho de los ciudadanos, la evolución de la transparencia es que se va propiciando la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, esto es, en el fortalecimiento de la democracia. Mas sin embargo no ha sido nada sencillo transitar a dicha transparencia, pareciera todo lo contrario, los gobiernos quieren privacidad y los ciudadanos queremos ser transparentes.

Haciendo una análisis del tiempo y verificando los pasos que se necesita, sin duda es una verdadera regulación para las plataformas que viven de los datos, así como una infraestructura de telecomunicaciones para poder tener un poco de seguridad con los datos, sabemos también que dichos datos son presa fácil para las personas que se dedican a vender dicha información, como lo hemos venido observando a través de la historia y en todo el mundo, pos poner un ejemplo desde el robo de identidad hasta Guacamaya Leaks, el hackeo masivo que sufrió México pasando medio año del 2022, con ellos a través de la brecha de seguridad, vivimos lo vulnerable del software militar. En lo que nos corresponde

3 <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/7411>

4 https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf

a los ciudadanos de a pie, no es tanto un robo de datos, sino que, nosotros a cada instante los estamos entregando toda vez que, no existe ninguna regulación en las aplicaciones, en la internet en general.

Han pasado más de dos décadas de la vigencia de la primera legislación general en materia de transparencia, era digital, entendemos el fenómeno como alfabetizar al ciudadano en esta materia, vamos entendiendo las dimensiones de los datos, quien los tiene, como quien tiene el derecho de conocerlos. Lo relevante de la inteligencia artificial hoy, la entendemos como una vigilancia, por tener los datos biométricos de cada ciudadano, pero facilita la comunicación en el mundo de la era digital, pero se debe tener conocimiento de lo que implica el actual en la inteligencia digital para tener ecosistemas amigables en dicha era. No podemos detener el avance tecnológico, es por ello que tenemos implicaciones o riesgos negativos con afectación de derechos a la intimidad, a la salud y por otra vertiente, en el lado positivo se aplican con fines humanitarios, con fines de desarrollo, simplificación de los procesos. Los derechos fundamentales en lo tradicional han trascendido al entorno digital, me refiero a las políticas públicas, que se transforman en normativas legislativas para desarrollarse a través de las tecnologías que tenemos a nuestro alcance en nuestras manos.

En la administración pública, también evoluciona, para poder adaptarse a las realidades, como un ejemplo más claro, es en el ámbito tributario y fiscal

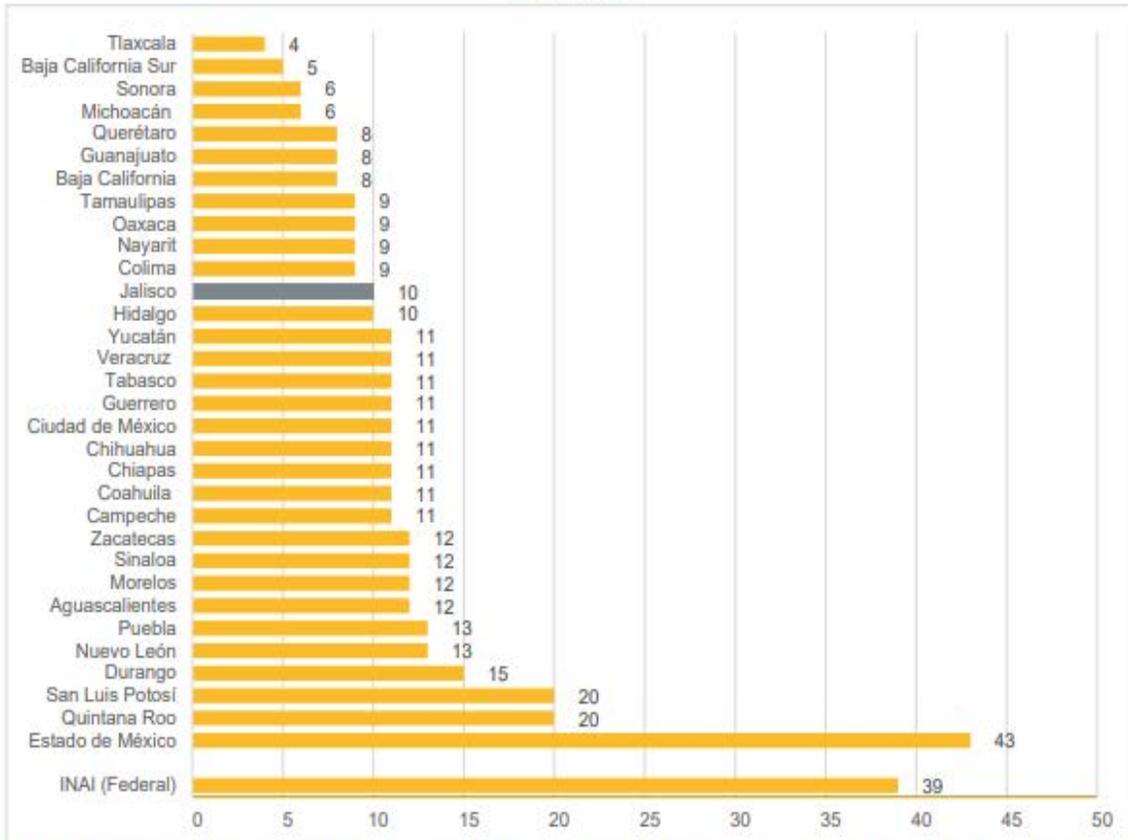
Cultura digital, educación, conocimiento y aprendizaje en lo digital, será el gran reto para que las nuevas generaciones que viven y conviven en un entorno digital, desarrollen políticas públicas en materia de educación y seguridad digital.

El derecho humano al derecho de acceso a la información pública, es aplicable desde solicitar, investigar, difundir, buscar así como también recibir información; recordando los principios de la legislación general la certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y profesionalismo, dichos principios son los que han venido generando ese avance y consolidarse los institutos de todo el país, visto de otra manera, evangelizar con la gestión pública y la transparencia.

Un camino que no ha terminado, es un derecho que se está construyendo y para ello podemos observar los datos que se publican a través de la página del Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco por sus siglas IIEG, se refleja el censo, publicado por el Instituto Nacional

de Estadística y Geografía (INEGI), dicho instituto su objetivo es generar información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño del Organismo Garante de cada entidad federativa, específicamente en las funciones de gobierno, transparencia, acceso a la información y protección de datos; este tipo de censos contiene un periodo anual.⁵

Gráfica 1. Unidades administrativas del Organismo Garante por entidad federativa, 2019 Preliminar



Fuente: Elaboración por el IIEG con datos del INEGI, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPDPE) 2020.

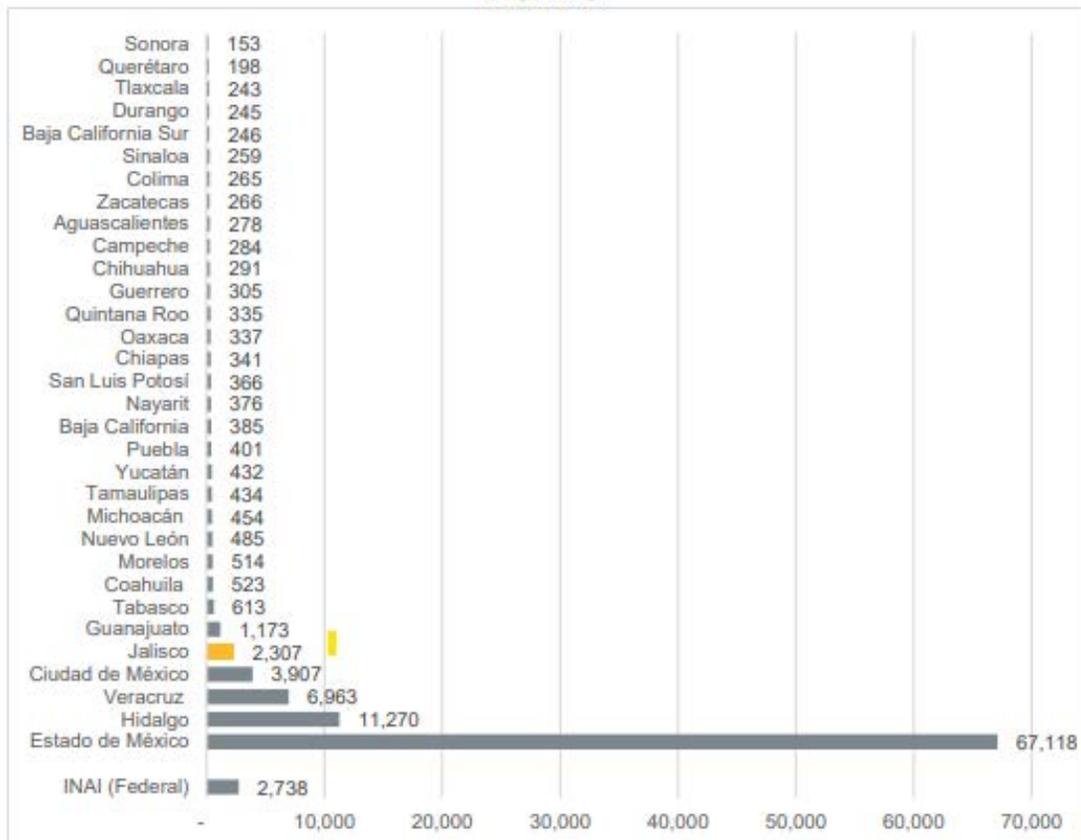
Nota: la información se refiere a las unidades administrativas que conformaron la estructura orgánica de los organismos garantes, según función principal desarrollada, al 31 de diciembre.

Las unidades administrativas que conforman el Organismo Garante de Jalisco son: Protección de datos personales. Asuntos jurídicos, Administración y finanzas. Acceso a la información, Capacitación, Planeación y evaluación (interna), Contraloría interna, Vinculación y promoción con la sociedad, Evaluación de los sujetos obligados.

5 <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/12/Ficha-informativa-CNTAIPDPE-2020.pdf>

En Jalisco durante el 2019 el Organismo Garante de Jalisco recibió 2,307 solicitudes de acceso a la información y protección de datos, con ello se ubicó en el quinto nivel nacional; importante resaltar que la entidad que recibió el mayor número de solicitudes en su Organismo garante fue el Estado de México con 67,118 seguido por Hidalgo.

Gráfica 3. Total de solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales recibidas por el Organismo Garante, por Entidad Federativa, 2019
Preliminar



Fuente: Elaboración por el IIEG con datos del INEGI, Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal (CNTAIPDPE) 2020.

Nota: la información se refiere a las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales recibidas por los organismos garantes, del 1 de enero al 31 de diciembre.

De las solicitudes señaladas en la gráfica anterior en lo que refiere a Jalisco, fueron 2,307 solicitudes recibidas durante 2019 por parte del Organismo Garante de Jalisco, 2,306 fueron en materia de acceso a la información pública de las cuales 1,279 fueron entregadas personalmente ante la unidad de transparencia y 1,127 se recibieron por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia. Respecto a la protección de datos personales, solo se recibió una solicitud y fue

entregada personalmente ante la unidad de transparencia, para aclarar lo antes descrito se presenta la siguiente gráfica.

Tabla 1. Solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales recibidas por el Organismo Garante de Jalisco, por tipo de sujeto obligado, según materia y medio de recepción

2019

Preliminar

Materia	Medio de recepción	Total
Acceso a la información pública	Personalmente (ante la unidad de transparencia)	1,179
	Plataforma Nacional de Transparencia	1,127
	INFOMEX	0
Protección de datos personales	Personalmente (ante la unidad de transparencia)	1
	Plataforma Nacional de Transparencia	0
	INFOMEX	0
Total		2,307

Fuente: Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2020

Nota: la información se refiere a las solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales recibidas por el organismo garante, del 1 de enero al 31 de diciembre.

Temas de seguridad, ciber seguridad, las plataformas que utilizan las instituciones de crédito para salvaguardar nuestros datos personales tarjetas de crédito, son las mismas que utilizan la delincuencia organizada justamente para suplantar la identidad.

Alfabetización digital, a distintas generaciones, esto es, que observamos como la generaciones que desde pequeños traen un dispositivo en la mano hasta para dormir sin que tengan el mas mínimo dato de cómo deberían usarse. Deben saber cómo protegerse, su identidad que es lo más importante, debemos tener encuesta dos estrategias en esta revolución digital, la primera es que seguiremos forjando la brecha de la educación tanto a ciudadanos como a servidores públicos para generar habilidades digitales son necesarias para cada persona para saber cómo ejercer los derechos de acceso a la información en las páginas digitales.

Ya pudimos observar la evolución de más de dos décadas con la ley general en materia de transparencia, ahora vale la pena señalar lo que publicaron este año 2023 el Word Justice Project, el Inai y el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, publicaron la primera medición de Justicia Abierta en México,

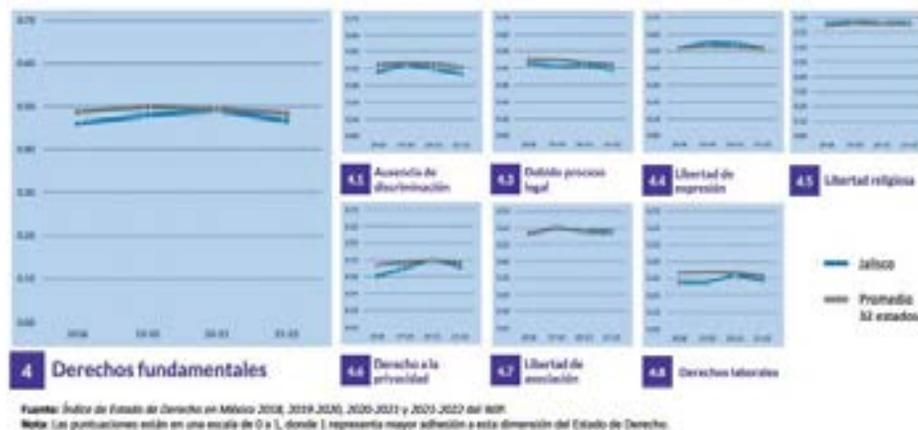
llamada Métrica de Justicia Abierta, dicha métrica en una de sus dimensiones y mide si podemos consultar y atender el actuar de las instituciones de justicia⁶

Derechos Fundamentales según cita el World Justice Project, Jalisco tiene un puntaje de 0.47 en dichos derechos, con lo que se ubica en la posición 23, en este aspecto está en el 15 en libertad de expresión⁷

Derechos Fundamentales

Jalisco tiene un puntaje de 0.47 en **derechos fundamentales**, con lo que se ubica en la posición 23.

- En este aspecto, está en décimo en libertad religiosa (sub-factor 4.5), con 0.77. También, está en 15 en libertad de expresión (sub-factor 4.4), con 0.52, la misma puntuación que obtuvo en 2018. Además, está en el 18 en derecho a la privacidad (sub-factor 4.6), con 0.36, una mejora desde su 0.31 de 2018. Se ubica en 20 en derechos laborales (sub-factor 4.8), con 0.28, sin cambios significativos desde 0.27 en 2018.
- Está en 22 en el respeto al debido proceso (sub-factor 4.3), con 0.39, y en libertad de asociación (sub-factor 4.7), con 0.57. Finalmente, está en el lugar 26 en ausencia de discriminación (sub-factor 4.1), con 0.37.



Mucho por hacer entonces, se deberá trabajar en la manera legislativa con una visión al futuro, esto es, que cuando por fin salen las leyes, estas, ya fueron rebasadas en lo que se pretendía regular. Avanzamos también en la justicia en línea, misma que a partir de este año en Jalisco ya contamos con los primeros juzgados totalmente digitales, mas sin embargo la ciudadanía en este tipo de evolución tecnológica, existe mucha desconfianza. A través de la inteligencia artificial, podremos tener mayor acceso a la información pero al mismo tiempo de vulneran los derechos y libertades,

6 <https://justiciaabierta.mx/resultados>

7 https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/12/Informe-hallazgos_Jalisco_NOV24.pdf

tales como el de la identidad, protección de datos, derecho a la igualdad y a la no discriminación, al acceso al internet.

Sin duda podemos concluir que la transparencia es un índice de desarrollo en la democracia, la transparencia será entonces la manera de actuar y para ello se requiere de probidad, valores y ética del actuar de los ciudadanos. La complejidad se vuelve entonces cada día más elevada, en una sociedad que poco a poco se han perdido los valores, el deber ser, es entonces un gran reto el seguir promoviendo la transparencia con valores éticos. El deber de todo gobierno es informar, rendir cuentas ante los gobernados.

Democracia y transparencia: binomio indisoluble, así lo mencionó Jacqueline Peschard exconsejera del Instituto Federal Electoral en una de conferencias magistrales, ella sostiene que en la democracia es fundamental el ejercicio amplio de derechos y libertades entre los que se encuentra primordialmente la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos⁸. La democracia es una manera civilizada y pacífica de procesar la vida pública con sus diferencias, los contrapesos para evitar malos gobernantes puede ocasionar demasiados daños a la sociedad.

Pero también debemos definir o redefinir el tema del ser humano, para fraseando las palabras de Joan Antoni Melé Presidente de la Fundación Dinero y Conciencia de Barcelona, España en donde abordó el tema de la inteligencia artificial, esto es, cuando hablamos de ello pensamos en la evolución de la ciencia, no debemos adaptarnos a la sociedad, porque la sociedad está descompuesta, con la globalización comenzamos a crecer y ahora no sabemos cómo adaptarnos, adoptamos derechos, educación, religión, pero nos olvidamos de la ética y valores humanos.

La dignidad humana está en juego con la evolución imparable de la era digital, la inteligencia artificial, la oferta y la demanda es importante en la economía pero también se está llenando el mercado con los datos personales, que hoy en día están a la venta para acaparar clientes, robo de identidad.

La transparencia entonces se traduce en la existencia de archivos gubernamentales, completos, ordenado y depurados, para que cuando cualquier ciudadano los ocupe ver se encuentren disponibles pero no se agota ahí, sino que deben existir canales para analizar la información.

La transparencia y el derecho de acceso a la información se inscriben en el listado de reglas e instituciones que se fueron creando a raíz de la desconfianza en la gestión de gobiernos surgidos de elecciones democráticas⁹.

8 <https://ine.mx/wp-content/uploads/2022/11/deceyec-cm44.pdf>

9 <https://ine.mx/wp-content/uploads/2022/11/deceyec-cm44.pdf>

En la actualidad con los avances en las tecnologías cotidianamente tenemos grandes cantidades de información al alcance de la mano, las redes sociales utilizadas por millones de personas, provocan una sensación de libertad y de estar bien informados.

En México la transición a la democracia tuvo esa consecuencia que hoy la llamamos la transparencia, no hubiera sido posible si la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil que fueron creciendo y ganando terreno. No hay democracia sin transparencia, máxima publicidad es lo que requiere la gestión pública para la rendición de cuentas a los ciudadanos.

El post humanismo, no es el futuro que queremos, me refiero a la inteligencia artificial, como lo mencione en este artículo, se debe mantener dos estrategias a la par, la primera en la transparencia dirigida a los gobiernos de todos los niveles y la protección de datos para todo ciudadano.

=

JOSE ALBERTO ZARAGOZARUIZ. Maestro en Gestión Pública, Abogado y Presidente Fundador del Colegio de Abogados por la Innovación Jurídica en el Estado de Jalisco A.C. (Caijej A.C.)

La política pública de educación superior y su orientación hacia la desigualdad: un acercamiento teórico

Public higher education policy and its orientation towards inequality: a theoretical approach

David Rodrigo Fernández García^a

Resumen / Abstract

La distribución del ingreso es un problema que históricamente, se ha manifestado con una desigualdad económica que ha crecido dramáticamente desde hace algunas décadas. Dicho problema se manifiesta de manera multidimensional y es considerado como un gran problema para el desarrollo. Para superar el problema, se han instrumentado políticas públicas particulares con acercamientos estratégicos en la búsqueda del desarrollo, en este trabajo se aborda la educación superior como un vehículo para escapar de la pobreza, lograr la movilidad social y disminuir las desigualdades. El acercamiento epistemológico y teórico del trabajo sucede desde las ciencias sociales. El artículo se divide en cuatro secciones que pretenden abordar el problema de la desigualdad y la política pública de educación superior que, como instrumento, pretende incidir en dicha problemática. En la primera parte se habla de la desigualdad como un fenómeno histórico y social con ciertas características; en la parte dos se introducen nociones del desarrollo, el capital humano y social, como elementos que intervienen con la desigualdad; en la tercera sección se liga la

a. Licenciatura en Economía, Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, Doctorante en Políticas Públicas y Desarrollo. Universidad de Guadalajara.

desigualdad con la educación superior; en la cuarta sección se reflexiona sobre la política pública de educación superior; y por último se hace una breve conclusión de las ideas presentadas en el trabajo.

Palabras clave: desigualdad, educación superior, políticas públicas, desarrollo.

Income distribution is a problem that historically has manifested itself with economic inequality that has grown dramatically in recent decades. This problem manifests itself in a multidimensional way and is considered a major problem for development. To overcome the problem, particular public policies have been implemented with strategic approaches in the search for development. In this work, higher education is addressed as a vehicle to escape poverty, achieve social mobility and reduce inequalities. The epistemological and theoretical approach to work occurs from the social sciences. The article is divided into four sections that aim to address the problem of inequality and the public policy of higher education that, as an instrument, aims to influence said problem. In the first part, inequality is discussed as a historical and social phenomenon with certain characteristics; In part two, notions of development, human and social capital are introduced, as elements that intervene with inequality; In the third section inequality is linked to higher education; The fourth section reflects on public higher education policy; and finally a brief conclusion is made of the ideas presented in the work.

Keywords: inequality, higher education, public policies, development.

DESIGUALDAD EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

En el panorama internacional contemporáneo, el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso y la creciente brecha entre ricos y pobres, ha despertado el interés de gobiernos y policy makers para atender dicho problema. Las experiencias de

países diferentes nos brindan una visión más amplia de los procesos que conformaron regímenes orientados hacia la igualdad o hacia la desigualdad. Diversos estudios y análisis económicos históricos han encontrado que en los últimos 100 años hubo un primer momento en donde la desigualdad dentro de los países disminuía, mientras que la desigualdad entre países se acrecentaba; situación revertida por el segundo momento en el que nos encontramos, en donde paradójicamente, la desigualdad dentro de los países aumenta al mismo tiempo que entre la desigualdad entre países disminuye (Atkinson, 2016). La desigualdad como fenómeno y problema público, puede y es abordado desde diferentes áreas del conocimiento y que tienen diversos acercamientos en cuanto a lo teórico, metodológico y epistemológico. En este sentido, la desigualdad es estudiada desde diferentes ciencias sociales como la economía, la ciencia política, la antropología, la sociología, la historia y la geografía (Brown, 2018). Dada heterogeneidad entre y dentro de las disciplinas al respecto del concepto mismo de desigualdad, es fundamental ser conscientes de las limitaciones y los sesgos éticos y filosóficos que son indivisibles de los acercamientos epistemológicos de las ciencias¹.

Desde esta concepción multidimensional, Canales (2022) concibe la desigualdad como un fenómeno se ha verificado en prácticamente todas las formaciones sociales de todas las culturas y civilizaciones. En las sociedades de clases, el aparato social funciona bajo diversas formas de desigualdad internalizada entre los individuos que las componen. Históricamente, la preocupación por la creciente disparidad en la distribución de la riqueza puede ser encontrada en los clásicos de la economía como David Ricardo, Thomas Malthus y Karl Marx; quienes compartían una visión sombría de la evolución del sistema capitalista de producción, pronosticando que los capitalistas industriales se adueñarían inevitablemente de una siempre creciente parte de la producción y el ingreso; de manera que si se mantiene la tendencia de 1970-2010 para un período de 50 o 100 años, los grados de desigualdad se acercarán mucho a la distopía ricardiana (Piketty, 2014).

Este fenómeno se manifiesta en la diferencia que separa a los ricos y pobres, y es que para los años veinte de este siglo, no existen antecedentes históricos de la brecha de

¹ Sen (1992) lo ejemplifica claramente al respecto de las prioridades o centros concebidos por economistas libertarios y utilitaristas que suelen ponderar de manera diferenciada la libertad y la utilidad.

desigualdad del ingreso. Pero como señala Canales (2022), las desigualdades van más allá de lo monetario, ya que éstas tienen repercusiones en cuestión de recursos, opciones y horizontes de vida. Ante la creciente preocupación del problema y las problemáticas que desembocan, se han desarrollado posturas políticas y académicas al respecto. Sobre esto, Piketty (2014) piensa que muchos de los debates intelectuales y políticos sobre la redistribución de la riqueza han sido conducidos históricamente por prejuicios y muy pocos hechos. Para Platón, el problema de la desigualdad era una cuestión de moral, por lo que para el filósofo griego, nadie debería de ser cuatro veces más rico que el miembro más pobre de la sociedad (Atkinson, 2016).

Sen (1992) reconoce los componentes económicos con los que se suele asociar la desigualdad, pero él considera que sus implicaciones van más allá de lo monetario. Él observa las desiguales oportunidades que las personas tienen que afrontar y que no pueden ser medidas únicamente por el ingreso, sino por una serie de variables diversas de características físicas y sociales que afectan nuestras vidas. Asimismo, Sen puntualiza que, la búsqueda de la igualdad es una tarea central que implica la aceptación de la desigualdad de las periferias más remotas. Canales (2022) profundiza sobre esta visión, considerando que la desigualdad implica riqueza y recursos mal distribuidos dentro de un marco político, social y cultural que limita las posibilidades de realización del ser humano; esta desigualdad se puede manifestar de manera multidimensional en situaciones como: muerte prematura, mala salud, humillación y sumisión, explotación, impotencia, represión, violación y agresiones, discriminación y segregación, pérdida de dignidad y orgullo propio, limitando la acción social e individual.

En estas condiciones multidimensionales, Deaton (2015) observa que el panorama de desigualdad propicia una asimetría en el ejercicio del poder en el ámbito de lo público, en donde la población rica puede encontrar motivaciones para utilizar su riqueza económica e influir en los políticos con el fin de restringir bienes o servicios públicos como la educación pública o la seguridad social según sus intereses, lo que profundiza la desigualdad retroalimentando la sociedad de clases. Atkinson (2016) precisa que dentro de la literatura económica y los resultados económicos referentes a la desigualdad, se están incluyendo cuestiones externas e internas para explicar el performance individual y

agregado de las personas, dentro de las cuestiones internas se puede contar el esfuerzo del que cada persona es responsable, como cuestiones externas se incluyen las circunstancias que quedan fuera del control personal, como el contexto familiar o nacional en el que el individuo se desarrolla. Es en este respecto en donde se introducen los términos de igualdad de oportunidades e igualdad de resultados, de manera que se ha considerado popularmente la primera como una variable *ex ante* y la segunda una *ex post*. En su trabajo, Atkinson profundiza en cómo estas variables están conectadas de manera indivisible, por lo que tratar de separarlos para concentrarse únicamente en el factor *ex ante* o *ex post* limita de forma considerable la manera de entender la desigualdad.

Hasta el momento se ha hablado de desigualdad, pero es importante resaltar que existe literatura sobre la relación entre los procesos de desarrollo, la reducción de la desigualdad y las políticas públicas. Dentro de las acciones de política pública que suelen ser consideradas como conductoras del desarrollo, la educación superior es uno de los principales estandartes para la creación de capital humano, capital social y la movilidad social. Se asocia que la formación de las personas a través de la educación superior tiene un impacto en lo social y económico. En primer lugar, en el individuo que al recibir una alta cualificación y ser más productivo, puede acceder a un empleo mejor remunerado (que aquellos que no cuentan con estudios superiores); situación que al ser situada en un contexto de desarrollo tecnológico, impulsa los procesos del desarrollo económico con la innovación tecnológica y también le permite al individuo acceder a un empleo que puede incidir en la movilidad social. De la movilidad social, es común considerar más prioritario, el ascenso que el descenso en la escala social. De manera que aquellos que se encuentran en situaciones económicas y sociales más acomodadas, tienen un mayor incentivo para cursar los estudios universitarios bajo el supuesto de que esto les puede ayudar a subir, o al menos mantener el estatus socioeconómico con el que se identifican (Erikson, 2020).

A pesar de que ha existido una importante y considerable expansión de la educación superior en el mundo durante las últimas décadas, la tasa de desempleo de personas con educación superior se encuentra en aumento. Este paradójico fenómeno puede encontrar varias factores como: el incremento del número de personas que cuentan con un título

universitario, la decreciente habilidad cognitiva entre los graduados (debido a la expansión del sector educativo), así como a la desconexión entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Dichas cuestiones desembocan en una absorción lenta de personas con títulos de educación superior, condiciones que niegan la movilidad social y en última instancia inciden en el crecimiento o profundización de la desigualdad (Bennet y Vedder, 2014). Shimeles (2016) profundiza sobre el fenómeno del desempleo de la población graduada de la educación superior, haciendo un puente con el estado tecnológico y su inserción al mercado internacional. Él observa que en las naciones subdesarrolladas existen empresas que aún no demandan empleados altamente calificados, de manera que la oferta y la demanda laboral se encuentran desfasadas.

En esta sección se ha abordado la problemática de la desigualdad como un problema que no es nuevo y que tiene repercusiones de gran alcance para la sociedad. En este contexto, se introdujo la idea de la educación superior como un instrumento que puede incidir positivamente en el desarrollo económico, la movilidad social y la reducción de las desigualdades; a su vez, también se introdujeron algunas ideas sobre las críticas y las limitaciones que este acercamiento puede presentar. En la siguiente sección se profundizará un poco más al respecto de la relación que existe entre la educación superior, el desarrollo y el capital humano y social.

EL DESARROLLO Y EL PAPEL DEL CAPITAL HUMANO Y SOCIAL

Después de la Segunda Guerra Mundial, muchos países capitalistas adoptaron políticas públicas orientadas hacia el estado del bienestar de corte keynesiano. Este planteamiento del estado del bienestar consiste en políticas enfocadas al desarrollo a través de la redistribución del ingreso de diversas maneras, lo que puede intervenir en dimensiones sociales fundamentales como el empleo, los salarios, la igualdad y la seguridad. En las últimas cuatro décadas, estas políticas para el desarrollo se han enfrentado a un contexto de globalización económica y financiera donde las prácticas de privatización y desregulación son comunes (Beck, 2022). Es en este contexto, se habla de la existencia de elementos incrustados en el contexto internacional contemporáneo

y que tienen repercusión en el fenómeno de la desigualdad (Atkinson, 2016; Brown, 2018), como lo son:

1. la globalización,
2. el cambio de tecnologías de información y comunicación,
3. el crecimiento de la financiarización,
4. la disminución de los sindicatos y su actuación, y
5. la contradicción de la política redistributiva de transferencias e impuestos

Dadas las condiciones de desigualdad que existen a niveles nacionales e internacionales frente a un contexto de global interconectado y rápidamente cambiante, se conciben propuestas de acción para determinados sectores que son estratégicos para el desarrollo. Dentro de las propuestas que presenta Piketty (2014), se resaltan los mecanismos que empujan hacia la convergencia y la compresión de las desigualdades, y que para él, tienen una estrecha relación con la difusión de conocimientos y la inversión en la capacitación y formación de habilidades. Un ejemplo reciente es la trayectoria de China, que pudo adoptar modos de producción y alcanzar (y en algunos rubros, rebasar) los niveles de cualificación de países ricos. Piketty también apunta a que, en este contexto globalizado, la apertura comercial puede favorecer la convergencia económica, pero que la difusión del conocimiento debe ser provisto como un bien público por excelencia, y no ser encasillado como un mecanismo de mercado. En esta línea, Deaton (2015) coincide con que los procesos de inversión y desarrollo científico y tecnológico tienen un impacto en el desarrollo económico. Shimeles (2016) señala que el mecanismo teórico que explica la influencia de la educación superior sobre el desarrollo funciona de la siguiente manera: a medida de que aumenta la proporción de la población con educación superior, lo más probable es que la brecha de ingreso entre aquellos que cuentan con educación superior y aquellos que no, iría en sentido de convergencia o *catch-up*. Por otro lado, también se considera que si el mercado laboral se mantiene con una demanda constante, el retorno de la educación superior puede permanecer constante o incluso aumentar, por lo que la desigualdad se podría mantener o incluso aumentar.

Considerando que la educación debe encaminarse hacia el desarrollo científico y tecnológico; el hecho de que existan desfases en el contenido de la formación académica al

respecto de las necesidades tecnológicas del mercado, podría rezagar a los graduados del mercado laboral, el precio de la educación de punta tendría a subir junto con los ingresos de los trabajadores más educados, de manera que las decisiones de política de educación y tecnología juegan un papel importante en el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad.

Dentro del tema de la educación superior como política pública para el desarrollo, existen dos conceptos importantes que han sido asociados con los procesos de desarrollo desde mediados del siglo pasado: el capital humano y el capital social. Éstos términos suelen ser utilizados de manera de forma intercambiable, y aunque comparten características, se pueden diferenciar en su nivel de análisis. Membriela-Pollán et al (2019) definen el capital humano como lo referido a las capacidades y conocimientos de un individuo, mientras que el capital social se refiere a las estructuras relacionales y otros atributos sociales. Apfeld et al (2022) amplían la visión de capital social contemplando una variedad de resultados a nivel individual, donde se incluyen la participación política, civil, la pertenencia a redes de confianza, las actitudes hacia la clase política, y la confianza en las instituciones. A grosso modo, se puede decir que el capital humano se refiere al individuo, mientras que el capital social se refiere a la sociedad o agregado de individuos.

Bao, Li y Zhao (2023) rastrean el término de capital social, dentro de la comunidad académica, desde el trabajo del sociólogo francés Pierre Bourdieu y su teoría del capital social, concepto definido como “la colección actual o total de recursos compuestos de relaciones caracterizadas por un mutuo consentimiento o reconocimiento”. Dentro de este análisis sociológico bourdiano, se añade que los estándares de crianza de las personas de familias con un mayor capital tienen mayor familiaridad con los estándares implementados desde las instituciones dominantes. Franklin (2003) en su lectura de Bourdieu sobre el capital social, define a éste como “las estrategias individuales que se emplean y al mismo tiempo se invierte y capitaliza en recursos sociales, económicos y culturales; fomentando y manteniendo las jerarquías sociales y la distribución inequitativa del poder en la sociedad capitalista” De forma que un fundamento de la desigualdad social es en el diferencial que existe entre las clases sociales y la manera en que se relacionan estas

con las instituciones que ordenan la sociedad. En este sentido, la visión de la sociedad y su estratificación en clases se comporta como un bucle que se retroalimenta entre determinados grupos de la sociedad, donde la familia y las instituciones juegan un papel importante para retroalimentarse a sí mismas.

Es importante mencionar que dada la relación individuo-sociedad, los temas de capital humano y capital social suelen estar estrechamente vinculados, de tal manera que se pueden hacer inferencias sobre el capital social a partir del capital humano, así como aplicar teorías del capital humano sobre el capital social. Ambas nociones enriquecen el análisis de los fenómenos económicos y sociales al incluir el componente sociológico dentro de la racionalidad económica tradicional. Membiela-Pollán et al (2019) también identifican una visión individualista o micro del capital social entendido como las redes sociales de un individuo, así como los recursos materiales o inmateriales a los que puede acceder a través de éstas; a su vez, también hablan de un acercamiento macro o social en donde el capital social es un conjunto de normas, valores y confianza que conducen a la cooperación como herramienta para la sinergia de la economía y la sociedad.

En los países subdesarrollados, la construcción y formación del capital humano es considerado un elemento esencial para lograr el desarrollo económico. Franklin (2003) hace una comparación de analogías para comprender el capital social según Bourdieu y Putnam; para el primero el capital social es un engrane en la rueda de la sociedad, mientras que para el segundo, el capital social es la rueda que le da movimiento a la vida económica, política y social. En estas visiones del capital social, existen consensos académicos que vinculan la participación cívica con el desarrollo de capacidades, lo que tiene efectos positivos en la formación del tejido social; dentro de los efectos del desarrollo comunitario se encuentra la creación de una visión común entre personas, así como la ampliación de las redes de actores para incluir cuestiones sociales y políticas (Tossutti, 2019).

Bajo la visión de la construcción de capital humano y social, es que se establecen líneas de acción para políticas públicas en búsqueda del desarrollo. Para ello, es importante delimitar el problema público y proyectar lo más fino posible, los alcances, resultados y el cambio social esperado después de la intervención. De manera que al concebirse los retornos socioeconómicos del capital humano, el público puede verse incentivado en acceder

a educación de calidad (Tajwar y Salim, 2023). Sobre dichos retornos se pueden considerar la producción de bienes y servicios, la absorción y desarrollo de nuevos conocimientos, la atracción de inversiones y en la salud de la población.

En el sentido de formación de capital humano y social, es preciso considerar la expansión y el crecimiento de las capacidades humanas, Schultz (1983, en Membiela-Pollán, 2019 p.4) señala cinco elementos determinantes: la inversión en sector salud y su incidencia en la esperanza de vida, la educación formal, la formación de la actividad laboral y los movimientos migratorios. Sobre la educación, Apfeld et al (2022) consideran que ésta puede encauzar a las personas hacia una cultura política, considerando también el contexto de cómo se desenvuelven las relaciones entre personas y entre grupos. Estas reflexiones se pueden complementar con la idea de Tossutti (2019) de que existe un vínculo bien establecido entre la educación y el compromiso político. A este respecto, la autora considera fundamental el papel de las escuelas en el fomento de la participación cívica así como en el funcionamiento y el establecimiento de redes para con las instituciones y los actores políticos sobre temas de interés colectivo. En esta tónica de redes en el capital social, se puede añadir la aportación de Franklin (2003) sobre la importancia del “*bridging*” para las poblaciones desaventajadas, en donde un puenteo exitoso con poblaciones aventajadas puede llevar a un incremento o mejora de la calidad empleo.

Pasando a críticas interesantes a los temas de capital humano y social, Tajwar y Salim (2023) observan conclusiones inconsistentes sobre el impacto del capital humano y las interacciones humanas en los retornos económicos, de manera que académicos concuerdan con que el capital social y las interacciones por sí mismas son explicaciones deficientes de desigualdad en las oportunidades de empleo. De manera que para comprender más profundamente estos fenómenos, es importante incluir variables de interseccionalidad como género y raza como elementos que pueden ayudar a explicar la división de la estructura del mercado en cuanto a oportunidades. En este sentido, Heckman et al (2023) han resaltado que en algunos experimentos étnicos en Estados Unidos, el componente racial puede repercutir hasta en un 20% del salario de las personas de acuerdo a si son blancas o de alguna minoría (afroamericanos, asiáticos o latinos). De manera que el capital social puede ser aprovechado y desarrollado en un grupo de la sociedad en detrimento de otros.

Desde un panorama más general, Bennet y Vedder (2014) observan una tendencia marcada de desfase en la oferta de trabajo de los egresados universitarios y las demandas del mercado laboral. En su visión, el incremento considerable del sector educativo ha creado una oferta de profesionistas que excede la demanda de los mismos. Para este desequilibrio, la teoría económica neoclásica apuntaría a un decremento en el ingreso de los egresados universitarios y a un incremento en el ingreso de los no egresados universitarios (a manera de compresión salarial). Sin embargo, los autores apuntan a un efecto diferente, en donde los empleadores ante la posibilidad de comparar empleados prospectos sin y con educación superior, han optado por escoger a los primeros. Lo que explica el fenómeno de personas profesionistas batallando por ingresar a sectores que históricamente han estado abiertos para ellos. Así, se puede ver la posibilidad de que las políticas públicas enfocadas al incremento de los graduados de la educación superior, pueden tener el efecto contrario.

En este apartado se tocaron cuestiones relativas al capital humano y social, y la educación superior cómo una política pública enfocada al desarrollo. De forma que existe literatura que resalta las bondades de dicha política, pero en complementariedad, también existen visiones más escépticas al respecto que nutren la discusión de manera importante. En el siguiente apartado se abordarán algunas ideas al respecto de la discusión.

DESIGUALDAD Y PROBLEMAS DENTRO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Tajwar y Salim (2023) coinciden en que la educación es el indicador principal del capital social. De forma que dentro de las políticas públicas los niveles de capital humano y de interacción social cobran una gran importancia en los procesos de desarrollo. Considerando las condiciones actuales de desigualdad multidimensional, la igualdad de oportunidad se ha posicionado como una prioridad dentro las agendas nacionales de varios países, de forma que actores políticos suelen hablar sobre la importancia de reducir las diferencias en los logros escolares entre personas de diferentes orígenes o clases sociales; esto debido a que personas que vienen de hogares económicamente acomodados, suelen tener un desempeño escolar más alto que los demás estudiantes.

Es así que la preocupación de reducir las desigualdades de oportunidad educativa ha cobrado relevancia en los últimos años (Erikson, 2020).

Visto desde el otro lado, Lynch, y O’riordan (1998) observan que aquellos hogares que cuentan con medios económicos limitados, al ponderar la educación superior respecto a otros bienes de consumo inmediato, la escuela es comúnmente considerada como un lujo; a esto se le añaden dificultades para el aprovechamiento escolar, especialmente cuando los estudiantes tienen que compaginar sus estudios con el trabajo, lo que suele incidir en el proceso de aprendizaje. En esta tónica, Apfeld et al (2022) sostienen la hipótesis de que el impacto de la educación en el capital social es mayor para las personas de clases socioeconómicas más bajas, de forma que aquellos menos aventajados podrían gozar de las mayores ganancias.

En este sentido de diferencias socioeconómicas, las desigualdades de clase operan en una serie de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales interseccionadas entre sí. De manera que las desventajas en educación de una persona o un grupo solo es entendido al comparar las ventajas de otras personas o grupos; dicho de otra forma, lo que genera la desigualdad es el hecho de que existe un acceso diferenciado a recursos, ingresos, riqueza y poder es ostentado por un grupo por encima de otros. Lo que se refuerza cuando grupos con privilegios acceden a puestos de representación popular, en donde dichos grupos pueden tomar decisiones y definir los términos que propician dichas diferencias entre grupos aventajados y desaventajados (Lynch, y O’riordan, 1998).

La educación superior, cómo se ha sostenido en este trabajo, es concebida popularmente como un elemento fundamental para el desarrollo económico y social. Garritzmann (2017) presenta una reflexión interesante, para él, la educación superior es algo como una bendición contradictoria; en donde por una parte puede promover la igualdad de oportunidades, fomentar la movilidad social y contribuir a la producción del conocimiento; pero por otra parte puede ser una herramienta de reproducción de las élites existentes, así como puede contribuir a la “redistribución negativa”². En esta discusión Blanden y Macmillan (2016) coinciden con el posible efecto ambivalente de la expansión de la educación sobre la

2 Por este término, Garritzman (2017) se refiere a la transferencia de los pobres a los ricos dado a que estos últimos pueden verse mayormente beneficiados de la financiación pública de las instituciones de educación superior.

movilidad social, siendo que por un lado la puede incrementar, pero otro la puede prevenir dependiendo de quiénes el principal beneficiado de dicha expansión

En esta línea, Erikson (2020) supone un mecanismo operante que puede explicar la preponderancia de estudiantes social y económicamente más acomodados por sobre aquellos no se encuentran en dicho estatus. El supuesto es que, las personas que acceden a los niveles educativos más altos están dispuestas a ello dada la experiencia personal en los niveles anteriores. Es decir, dado que los estudiantes de orígenes económico-sociales presentan un mejor rendimiento, esta experiencia puede fungir de motivación para continuar con sus estudios; por otro lado, aquellos que hayan tenido un peor desempeño en cierto nivel educativo, estarían menos motivados a continuar con el siguiente nivel.

Para Lynch, y O’riordan (1998), el papel de la educación dentro de la reproducción de las desigualdades de clase son estructuralmente inevitables, lo que convertiría a estas relaciones en determinísticas vistas de una acercamiento funcionalista al estilo de Durkheim. Esto puede ser visible en un contexto muy particular como es el de Estados Unidos, en donde, para una educación superior es fundamentalmente privada, Nakajima y Nakamura (2012) muestran el claro componente familiar de clase dentro de la transmisión intergeneracional del ingreso a través de la inversión en educación. De manera que en contextos en donde la educación superior es privada, y en donde el acceso a ésta se encuentra determinado por las condiciones socioeconómicas familiares, la educación es un factor fundamental para el crecimiento de la desigualdad.

Por otra parte, Atkinson (2016) observa la insuficiencia de las calificaciones educativas como variable determinante de los ingresos individuales. De manera que, en un contexto mundial, el papel de la educación superior en el desarrollo económico y el performance de las tecnologías y avances científicos en el plano internacional, aún presentan dificultades explicativas. En esta misma línea, Atkinson observa que la brecha entre ricos y pobres no es tan dramática como la diferencia al respecto de los muy ricos, quienes se han separado extraordinariamente rápido del resto de la población. De manera que solo una pequeña parte de la nueva élite educada ha sido incorporada a la élite económica. Esta es la muestra por excelencia de la desigualdad exacerbada del siglo XXI.

En sentido crítico, Bennet y Vedder (2014) argumentan que el incremento de la población que accede a títulos universitarios puede ser un indicador menos explicativo del desarrollo en cuanto a ingresos y movilidad social, debido a que, dada la creciente oferta de trabajadores cualificados, los empleadores pueden considerar variables cualitativas adicionales en la selección, tal como la reputación de la institución. De manera que aquellos estudiantes que hayan podido acceder a instituciones educativas de élite y gran prestigio, pueden tener ventaja sobre aquellos de instituciones menos reconocidas. Así, los autores infieren que, teóricamente, las políticas públicas enfocadas en incrementar el número de graduados de educación superior, pueden tener resultados en la dirección opuesta.

Continuando con este tren de ideas, las ideas de Brown (2018) amplían la comprensión de estos fenómenos bajo un mecanismo particular; para el autor, una explicación del incremento de la desigualdad del ingreso es la intensificación de lo que llaman “winner-take-all-markets”. Este mecanismo opera en determinados mercados donde pequeñas diferencias en la realización de tareas/trabajos, pueden desembocar en grandes diferencias en la remuneración económica. Este fenómeno es más notorio en áreas como el entretenimiento, los deportes y las artes. Para Brown, el caso de la educación superior es un ejemplo excelente del mercado mencionado ya que los ganadores de la competición reciben remuneraciones fuera de proporción para lo relativamente calificados que están para sus tareas.

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Si bien se ha planteado insistentemente que la política pública de educación superior puede ser el vehículo para escapar de la desigualdad y la pobreza intergeneracional, Blanden y Macmillan (2016) nos invitan a reconsiderar el papel de la educación superior en la promoción/limitación de la movilidad social en el marco de la desigualdad de educación y el *background* familiar, condiciones que predisponen las carreras estudiantiles de las personas ante un panorama que muestra tendencias mixtas en la movilidad social ante una expansión del sector educativo.

Existe una preocupación legítima en cuanto a la desigualdad en el sentido de la redistribución progresiva de la educación superior. Esto surgió dada la tendencia histórica que permanece hasta hoy, donde, el acceso a títulos de educación superior en las democracias avanzadas, está fuertemente determinado por el *background* familiar de las personas. De manera que los hijos de personas ricas y mejor educadas tienden a cursar la educación universitaria más que quienes no pertenecen a esta clase social. En este sentido de la redistribución, los sistemas de educación superior financiados por el Estado, la población económicamente aventajada se ve más beneficiada de la expansión de la educación pública, considerando el hecho de que la población de este estrato social está más inclinada a acceder a este nivel educativo. En esta línea de pensamiento, existen economistas que, dada la propensión a estudiar de las personas más económicamente acomodadas, recomiendan los cobros de matrícula como un mecanismo de mercado que puede aliviar la carga financiera del Estado para cargarla a quienes deseen cursar sus estudios superiores. El más grande peligro de esta idea recae, en que este mecanismo de mercado puede excluir a la población económicamente más desaventajada, lo que profundizaría la ya existente desigualdad (Garritzmann, 2017).

La idea de la promoción de la educación superior como una responsabilidad del gobierno para con la sociedad, suele ser presentada junto con las ideas de que la educación provee mayores oportunidades económicas para las personas, de tal manera que una reducción de la desigualdad de oportunidad de educación, conlleva a un incremento de la igualdad. Para Bennet y Vedder (2014), la relación entre la desigualdad del ingreso y la población con títulos universitarios es teóricamente inversa; los autores profundizan con un análisis económico racional añadiendo que, si un mayor número de personas atienden a la universidad, las habilidades adquiridas serían para más personas, por lo que una mayor igualdad en educación sería seguida por una mayor igualdad económica.

Otros mecanismos complementarios considerados exitosos para la reducción de la desigualdad, incluyen la compresión salarial como se dió en Francia y Estados Unidos durante las dos guerras mundiales, lo que requiere necesariamente un campo para la negociación entre el sector público, el sector privado y los representantes de los trabajadores o sindicatos (Piketty, 2014). Por otra parte, Deaton (2015) identifica dificultades que

persisten y pueden dificultar la instrumentación de políticas enfocadas a la redistribución y a la creación del capital social, como lo es la subrepresentación política de segmentos marginados de la sociedad; así como del sector trabajador que se ha visto lastimado con la disminución y desmantelamiento de sindicatos. En este sentido de desigualdad, Franklin (2003) considera que las políticas públicas fracasan cuando no pueden dirigirse a los grupos social y económicamente aislados, donde las personas tienen pocas conexiones a redes y recursos. Continuando con esta discusión, Shimeles (2016) introduce la variable tiempo dentro de su análisis, donde precisa que una política de rápido incremento de la educación superior puede llevar a un incremento inicial de la desigualdad; aunque en el largo plazo la intuición y la evidencia sugieren que la educación superior puede ayudar a la reducción de las desigualdades dadas ciertas condiciones como la estabilidad de los mercados laborales y el crecimiento económico constante.

Piketty (2014) señala que el sistema educativo debe de contar con políticas públicas especializadas para dicho ámbito considerando una variedad de cuestiones como los criterios de selección para las diferentes carreras, los esquemas de financiamiento y el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral. En este orden de ideas, se asocia el progreso tecnológico con el desarrollo de innovaciones y de su puesta en práctica, lo que empuja hacia una mayor demanda de personas calificadas así como una constante actualización y renovación de los programas de estudio (Shimels, 2016). Por su parte, Deaton (2015) sugiere que el descubrimiento científico relevante depende del número absoluto de la población científica de un país y no del porcentaje respectivo. Piketty se aproxima al concepto de educación para toda la vida, estableciendo la importancia entre el conocimiento y el avance tecnológico; de forma que, si la oferta académica no responde en amplitud y en contenido con las demandas de la industria, aquellas personas que cuenten con dicha formación obtendrán empleos desvalorizados incrementando así la desigualdad al respecto del trabajo.

Ante los escenarios planteados se discierne la complejidad del reto de la educación superior en la búsqueda del desarrollo. Ante el entorno globalizado rápidamente cambiante, se postula que desde la lucha contra la desigualdad, es el gobierno quién debe de plantear estrategias para que las poblaciones menos aventajadas puedan acceder a una educación

superior de calidad que les permita superar condiciones de desigualdad, pobreza y lograr la cada vez menos frecuente, movilidad social. De esta manera se torna fundamental la reflexión sobre los propósitos de las instituciones intervinientes en la sociedad contemporánea. Así como el objetivo del sector salud no es proveer trabajadores con buen estado físico para los sectores productivos, el objetivo de la educación no es únicamente preparar a trabajadores para ejercer determinados oficios. Para Piketty (2014), la salud y la educación tienen un valor intrínseco más allá de lo económico, de forma que pasar años de vida con buena salud, así como acceder al conocimiento y la cultura científica y artística son los objetivos mismos de la civilización.

CONCLUSIONES

La creciente desigualdad social, potenciada por el sistema capitalista, ataca directamente al desarrollo humano en su espíritu, siendo que en el contexto de la globalización neoliberal contemporánea, las desigualdades lejos de haber sido aliviadas, no han sido más que amplificadas por la globalización (Canales, 2022). Es este panorama internacional rápidamente cambiante, que se torna fundamental la sinergia entre el gobierno, el mercado y la sociedad para lograr disminuir las desigualdades multidimensionales que han persistido en el tiempo.

En este trabajo se ha abordado la idea de que la educación superior puede ser instrumentada como política pública para incidir en el desarrollo económico, la reducción de las desigualdades y la movilidad social. Al hacer un repaso de la literatura teórica y especializada, se observa una contraposición de ideas y evidencias mixtas al respecto de los resultados de políticas de educación superior en temas del desarrollo. La existencia de posturas y acercamientos contradictorios a la misma problemática, indica que el debate se encuentra vigente y que será necesaria una exploración más amplia y profunda del impacto de la educación superior en los procesos del desarrollo económico, de capacidades, de capital social y humano así como en la reducción de las desigualdades.

En el trabajo se pudo concluir que el estudio de las políticas públicas y la desigualdad es naturalmente transdisciplinar, lo que en consecuencia hace este trabajo de investigación más complejo epistemológica y metodológicamente. Es complicado entender la ligadura que existe entre el capital humano y social, las políticas públicas de educación superior y los procesos

del desarrollo, porque dicho vínculo teórico y empírico aún está en construcción. Aún cuando no se cuentan con todas las preguntas del desarrollo, resueltas si se concluye con que la desigualdad es un problema en crecimiento que, para evitar el desastre ricardiano, necesita ser atendido de manera oportuna con un entramado de políticas públicas finamente estructurado para atender la multidimensionalidad de la desigualdad; y que el proceso de política pública de educación superior requiere un análisis amplio y minucioso para atender las necesidades sociales contemporáneas de la sociedad y el mercado. "Si la igualdad es un valor humano, entonces cualquier forma de desigualdad es de manera intrínseca un atentado contra la misma humanidad... un crimen de lesa humanidad" (Canales, 2022)

BIBLIOGRAFÍA

- Apfeld, B., Coman, E., Gerring, J. y Jesse, S. (2022). Education and social capital. *Journal of Experimental Political Science*, 9, pp.162-188.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Bao, C., Li, Y., & Zhao, X. (2023). The Influence of Social Capital and Intergenerational Mobility on University Students' Sustainable Development in China. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su15076118>
- Beck, J. (2022). Inequality and the human right to tuition free higher education: mobilizing human rights law in the german movement against tuition fees. *Law and Social Inquiry*. Vol.47, pp.236-260.
- Bennet, D. y Vedder, R. (2014). Public policy, higher education, and income inequality in the U.S.: We have reached diminishing returns. *Social Philosophy and Policy*, No.31, pp.252-280.
- Blanden, J. y Macmillan, L. (2016). Educational inequality, educational expansion and intergenerational mobility. *Journal of Social Policy*. pp.589-614. doi:10.1017/S004727941600026X

- Brown, R. (2018). Higher education and inequality. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, pp.37-43. doi: 10.1080/13603108.2017.1375442
- Canales, A. (2022). *Contra la desigualdad. Contribuciones para un discurso de emancipación social*. Akal.
- Deaton, A. (2015). *El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Erikson, R. (2020). Inequality of educational opportunity - the role of performance and choice. *European Review*. Vol.28, pp.44-5.
- Franklin, J. (2003). Social Capital: Policy and Politics. *Social Policy and Society*. pp.349-352. DOI:10.1017/S1474746403001349
- Garrizmann, J. (2017). The Partisan Politics of Higher Education. *PS: Political Science & Politics*, pp.413-417. doi:10.1017/S1049096516002924
- Heckman, S., Letkiewicz, J, y Kyoung, T. (2023). A fracturing social contract? How perceptions of the value of higher education are changing. *Journal of family and economic issues*. pp.157-174. <https://doi.org/10.1007/s10834-021-09811-2>
- Lynch, K. y O’riordan, C. (1998). Inequality in higher education: a study of class barriers. *British Journal of Sociology of Education*, pp.445-478. doi:10.1080/0142569980190401
- Membiola-Pollán, M., Atilano, J., Sánchez, E. (2019). La interrelación entre el “capital humano” y el “capital social”. Una aproximación al caso español. *Atlantic Review of Economics: Revista Atlántica de Economía*, pp.1-18.
- Nakajima, T. y Nakamura, H. (2012). How do elementary and higher education affect human capital accumulation and inequality? A note. *Macroeconomic Dynamics*. No.16, pp.11-158. doi:10.1017/S1365100511000770
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Harvard University Press.
- Salas-Velasco, M. (2023). The reform of curricula in the spanish university system: how well matched are new bachelor’s degree to jobs. *Systems*. <https://doi.org/10.3390/systems11040200>
- Shimeles, A. (2016). *Can higher education reduce inequality in developing countries?*. IZA

World of Labor 2016: 273 doi: 10.15185/izawol.273

Tajwar, A. y Salim, K. (2023). Health, Education, and Economic Well-Being in China: How Do Human Capital and Social Interaction Influence Economic Returns. *Behav. Sci.*, pp.1-19. <https://doi.org/10.3390/bs13030209>

Tossutti, L. (2019). Engaging youths across the education divide: is there a role for social capital? *Canadian Journal of Political Science*. No.52, pp.501-520

DAVID RODRIGO FERNÁNDEZ GARCÍA. Licenciatura en Economía, Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, Doctorante en Políticas Públicas y Desarrollo. Universidad de Guadalajara.

Importancia de implementar actividades en la plataforma de Classroom a los alumnos de la carrera de Abogado del Centro Universitario Sede La Barca

Importance of implementing activities on the Classroom platform for students of the Law degree at the La Barca University Center

Claudia Verónica Trujillo González^a, María Alicia Cervantes Avalos^b y Adolfo Alaníz Sánchez^c

Resumen / Abstract

Antes y después de la pandemia Covid-19 la enseñanza aprendizaje cambio, los planes y programas educativos se modificaron en todos los niveles académicos, el profesor pasó a ser un guía cuya finalidad es encausar a los alumnos para que logren los aprendizajes esperados de ahí surge la importancia de implementar actividades en la plataforma de classroom como un complemento a su enseñanza y seguir utilizando las nuevas plataformas que son y seguirán siendo de suma importancia para toda la comunidad educativa, utilizar classroom se ha convertido en una necesidad para asignar tareas, responder dudas, interactuar con alumnos, además de que sirve de retroalimentación con pares.

Palabras clave: Classroom, Profesor, Enseñanza Aprendizaje, Covid-19

Before and after the Covid-19 pandemic, teaching-learning changed, educational plans

a. Cuciénege La Barca, correo electrónico: claudia.trujillo767@gmail.com.

b. Cuciénege La Barca, correo electrónico: maliciacer@gmail.com

c. Cuciénege La Barca, correo electrónico: alanizadolfo@hotmail.com

and programs were modified at all academic levels, the teacher became a guide whose purpose is to direct students to achieve the expected learning from there, the importance of implementing activities on the classroom platform as a complement to your teaching and continue to be of utmost importance for the entire educational community, using classroom has become a necessity to assign tasks, answer questions, interact with students, in addition to serving as feedback with peers.

Keywords: Classroom, Teacher, Teaching Learning, Covid-19.

INTRODUCCIÓN

Para los alumnos de la carrera de abogados del Centro Universitario de la Ciénega Sede La Barca el utilizar la plataforma de classroom ha significado un aprendizaje interesante, atractivo y simbólico, classroom es una herramienta creada por Google en 2014, y destinada exclusivamente al mundo educativo, su misión es la de permitir gestionar un aula de forma colaborativa a través de internet, siendo una plataforma para la gestión de aprendizaje o Learning Management System, además sirve de apoyo a los docentes y estudiantes para la realización de sus clases de forma virtual, algunas de las características de google classroom son:

- Conserva un estilo característico de las herramientas de Google lo que permite una adaptación más simple y rápida a la hora de manejar la aplicación.
- Cuenta con diversidad de versiones, esta herramienta no solo cuenta con una versión para computadoras, sino que también cuenta con versión para dispositivos móviles que nos permite conectarnos desde cualquier lugar.
- Es fácil de instalar, basta con que hayas abierto una cuenta de correo electrónico en Gmail para poder acceder a

- Google Classroom ha brindado un espacio virtual que permite el acompañamiento profesor alumno.

La enseñanza aprendizaje según Abreu et al. (2018), consiste en la integración de conocimientos que se juntan para presentar una unidad, enfocada en contribuir a la formación integral de la personalidad del estudiante con el fin de obtener diferentes saberes como los conocimientos, las habilidades, las competencias, destrezas, emociones, valores, etc., el proceso de enseñanza aprendizaje juega el rol de estudiante y profesor cuya finalidad es medir los aprendizajes esperados, Silvia Gvirtz argumenta que el aprendizaje es el desarrollo de las potencialidades de todo ser humano, desde pequeños aprendemos porque la sociedad así lo demanda.

El Covid-19 llegó para quedarse y con ello los planes y programas educativos sufrieron cambios principalmente en la educación, para ello tuvimos que migrar de lo presencial a lo virtual y viceversa lo que permitió del descontento de los jóvenes debido a los cambios drásticos que se presentaron.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Al respecto Sampiere (2020) argumenta que el método deductivo y el cualitativo busca dar respuestas sobre un tema o problema determinado, para ello es necesario identificar las causas, motivos, consecuencias y dar posibles soluciones, esta investigación busca proponer alternativas para los profesores con la finalidad de que los alumnos logren los aprendizajes esperados, por lo que en un primer momento se llevó a cabo el análisis de observación de los alumnos de la carrera de abogados del Centro Universitario de la Ciénega Sede La Barca, posterior al análisis de observación se aplicó un cuestionario en el calendario escolar 2022-B, a continuación se mencionan algunas de las preguntas:

1. ¿Qué plataformas digitales utilizas?
2. ¿Para qué sirven las plataformas educativas?
3. ¿Qué importancia tienen las plataformas educativas en tu carrera profesional?
4. ¿Qué cambios trajo el covid-19 en la educación?
5. ¿De qué manera afectó el covid-19 a tu familia?

6. ¿Cómo defines la enseñanza aprendizaje?
7. ¿Qué papel juega el profesor en el aula?
8. ¿Qué propones a tus profesores para que las clases sean significativas?

RESULTADOS

Dando respuesta a la primera pregunta que dice ¿Qué plataformas digitales utilizas?

El 95% de los alumnos utilizan el Facebook, algunas de las plataformas digitales más utilizadas son: YouTube, Twitter, TikTok, Instagram, LinkedIn, en la actualidad los jóvenes están inmersos en estas plataformas digitales.



La imagen representa las plataformas digitales y el ser humano en sociedad.

Continuando con la pregunta numero dos que dice: ¿Para qué sirven las plataformas educativas? Y seguido de la pregunta tres: ¿Qué importancia tienen las plataformas educativas en tu carrera profesional?, al respecto las respuestas son:

EL 95% de los alumnos manifiestan que las plataformas educativas sirven de apoyo para la enseñanza aprendizaje, que les permite la retroalimentación con compañeros y profesores, así mismo dando seguimiento a la pregunta número tres, los alumnos argumentan que

las plataformas educativas son sumamente importantes en su carrera profesional porque generan espacios de discusión y trabajo para grupos de investigación o para implementar comunidades virtuales y redes de aprendizaje en torno a temas de interés común.



Google Classroom

Google Classroom vino a implementar los planes y programas educativos.

El resultado de la respuesta a la pregunta número 4 y 5 del presente cuestionario que hablan del covid-19, los alumnos manifiestan que: el covid-19 trajo cambios drásticos en la educación y nos costó mucho trabajo acostúmbmanos al nuevo proceso de enseñanza aprendizaje, el covid-19 afecto a todas las familias por la simple y sencilla razón de que nuestros padres se quedaron sin trabajo, hubo enfermedades y muertes.



La imagen representa la propagación del covid-19 en el mundo entero.

Siguiendo el orden de la pregunta número seis al respecto manifiestan que la enseñanza es la transmisión de conocimientos, ideas, experiencias, habilidades o hábitos a una persona que no los tiene, el aprendizaje es el resultado de la atención, el estudio, la experiencia, el razonamiento, la observación.



La imagen representa la enseñanza y el aprendizaje.

A continuación, se presenta el resultado de la pregunta número siete que dice: ¿Qué papel juega el profesor en el aula? El papel del docente es muy importante ya que es un guía, un mediador, es un facilitador de conocimientos tanto de manera individual como de forma colaborativa.

Pregunta número ocho titulada: ¿Qué propones a tus profesores para que las clases sean significativas? Que no dejen tantas tareas, que utilicen la plataforma del classroom para que nos sirva de retroalimentación, que generen un clima en el que inviten a todos a aprender.

CONCLUSIONES

Después de la pandemia covid-19 la enseñanza aprendizaje cambio, los planes y programas educativos sufrieron adecuaciones que nos permiten mejorar el quehacer académico, por lo tanto, la presente investigación arroja que con la aplicación de classroom en las planeaciones permite optimizar, asignar las tareas, mejorar la colaboración y fomentar la comunicación de profesor alumnos, además de sirve de retroalimentación del aprendizaje.

Google Classroom es una plataforma que permite generar la evidencia de que es posible gestionar, acompañar y generar aprendizajes desde la virtualidad de manera autónoma, dinámica y proyectando a su vez una protección desde diversos contextos que van acompañados en todos los ámbitos sociales, permite gestionar las clases online, además que puede utilizarse para el aprendizaje presencial y para el aprendizaje a distancia.

El docente juega un papel muy importante para que se lleve a cabo la enseñanza aprendizaje, es un mediador, una persona que va acompañando a los estudiantes para la construcción de conocimientos además es un generador de armonía en el aula con la finalidad de que logren los aprendizajes esperados.

Dentro de los resultados obtenidos en la presente investigación el 95% de los alumnos de la carrera de abogados utilizan las plataformas educativas por lo tanto es de suma importancia implementar actividades en classroom como tareas, retroalimentación de pares, dudas, atención personalizada profesor alumno., etc.

Los avances tecnológicos han impactado en la enseñanza aprendizaje, la tecnología juega un papel muy importante para el desarrollo de los individuos especialmente en la vida educativa, cabe resaltar la importancia de seguir implementando las tecnologías especialmente en el ámbito educativo, así como la capacitación a los profesores para que sigan innovando con la finalidad de brindar un aprendizaje significativo.

BIBLIOGRAFÍA

(2011). En J. A. Marina, *Aprender a convivir*. México : Trillas .

(03 de noviembre de Noviembre de 2023). Obtenido de IMS: <https://www.pdf.org>

(03 de Noviembre de 2023). Obtenido de Contingencia Covid-19: <https://www.uic.mx>

Barbara Oakley, T. S. (2021). *Aprende A Aprender* . Ediciones Obelisco .

Crítica de los conceptos de familia . (2012). *Redalyc.* , 21.

El juego en la escuela. (2009). En M. S. Montero, *El juego en la escuela*. Marchena: Universidad Española .

Estrategias de enseñanza-aprendizaje. (s.f.). Trillas .

Marcos, L. R. (2020). *La familia* . México : Grijalbo .

Psicología educativa. (2009). En D. P. Ausubel, *Psicología educativa*. México: Trillas .

Sampieri, R. H. (2020). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.

—
CLAUDIA VERÓNICA TRUJILLO GONZÁLEZ. Cuciénega La Barca, correo electrónico: claudia.trujillo767@gmail.com.

MARÍA ALICIA CERVANTES AVALOS. Cuciénega La Barca, correo electrónico: maliciacer@gmail.com

ADOLFO ALANIZ SÁNCHEZ. Cuciénega La Barca, correo electrónico: alanizadolfo@hotmail.com

El área metropolitana de Guadalajara ¿De verdad es una ciudad amigable con el adulto mayor?

The metropolitan area of Guadalajara. Is it really an age-friendly city?

Jairo Jafet Zaragoza Aranda^a

Resumen / Abstract

El presente artículo de investigación tiene como objetivo conocer una política pública ubicada en Guadalajara, Jalisco. La política pública llamada “Vía Recreativa” es un espacio donde cada domingo la visitan adultos mayores y practican distintas actividades al aire libre, siendo algunas de ellas caminar, trotar y pasear en bicicleta.

En 2020, la ciudad de Guadalajara fue nombrada por la OMS (Organización Mundial de la Salud) como una ciudad amigable con el adulto mayor. El estudio de la investigación se fundamenta en el método cualitativo bajo un enfoque de investigación-acción, utilizado instrumentos como: entrevistas-semiestructuradas, en donde se formularon quince preguntas, de las cuales, siete de ellas fueron de escala tipo Likert. Se entrevistaron a diecisiete adultos mayores, con la finalidad de conocer su opinión de la Vía Recreativa y la ciudad de Guadalajara.

Posteriormente los resultados señalan que la ciudad es violenta y salvaje, por ello no es una ciudad amigable con el adulto mayor.

Palabras clave: política pública, ciudad amigable, adultos mayores, vía recreativa.

a. Estudiante de la Licenciatura en Recursos Humanos, de la Universidad de Guadalajara del Centro Universitario de la Ciénega. Correo electrónico: jairo.zaragoza1597@alumnos.udg.mx.

Becario del Programa Interinstitucional para el fomento de la Investigación y el Posgrado del Pacífico (Programa DELFÍN 2023). Becario del Programa Fomento a la Investigación Temprana (FIT 2023).

The aim of this research article is to learn about a public policy located in Guadalajara, Jalisco. The public policy called "Via Recreativa" is a space where older adults visit every Sunday and practice different outdoor activities such as walking, jogging and cycling.

In 2020, the city of Guadalajara was named by the WHO (World Health Organization) as an Elder Friendly City. The research study is based on the qualitative method under an action research approach. The instruments used were: semi-structured interviews, fifteen questions were formulated, and seven questions were Likert scale. Seventeen older adults were interviewed in order to know their opinion about Via Recreativa and the city of Guadalajara.

The results indicate that the city of Guadalajara is a violent and savage city, which is why it is not a friendly city for older adults

Keywords: *public policy, friendly city, older adults, via recreativa.*

INTRODUCCIÓN:

En México, cada vez es más notorio el aumento de personas adultas mayores, por ello la necesidad de crear nuevas políticas públicas para que tengan acceso a espacios recreativos.

Mismos que no pueden estar sujetos a la buena voluntad e imaginación de los gobernantes, sino que deben de estar sustentados como una política pública en beneficio de esta comunidad, en donde de manera libre puedan continuar su desarrollo existencial con base de salud pública, emocional, psicológica, física y socio comunitaria. Independientemente que se adapte a su movilidad acorde a su estructura de edad y posibles discapacidades.

Las ciudades amigables con las personas mayores son un proyecto internacional de la Organización Mundial de la Salud, (OMS), propuesto en 2005, en el XVII Congreso Mundial de Gerontología en Rio de Janeiro Brasil, en un marco de inclusión social.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), señalan que una ciudad amigable con las personas mayores tiene que ser un lugar adaptado a los servicios y estructuras físicas para ser más inclusivo y se ajusta activamente a las necesidades de su población, para mejorar la calidad de vida cuando las personas envejecen.

Una ciudad amigable fomenta el envejecimiento saludable al optimizar los recursos, para mejorar la salud, la seguridad y la inclusión de las personas mayores a la comunidad.

Según la Organización Mundial de la Salud, se tiene que cumplir con ocho ejes; Espacio Público, Transporte, Vivienda, Participación Social, Respeto e Inclusión, Participación Cívica y Empleo, Comunicación e Información, Servicio Social y Salud.

OBJETIVOS DE LAS CIUDADES AMIGABLES CON EL ADULTO MAYOR

Trabajar para brindar a las personas mayores más oportunidades de participar en la vida cotidiana, envejecer de manera saludable, y vivir sin temor a la discriminación o pobreza.

Ofrece a las personas mayores la oportunidad de crecer y desarrollarse como individuo mientras contribuye a su comunidad.

Fomenta el envejecimiento saludable a través de políticas, servicios, entornos y estructuras.

En el año 2020, el área metropolitana de Guadalajara recibió el nombramiento de “Ciudad Amigable con el Adulto Mayor” convirtiéndose en la primera metrópoli del país en obtenerlo, posteriormente varios municipios del estado de Jalisco se fueron adaptando al proyecto.

En el mismo año, Mérida la capital del estado de Yucatán se incorporó a este proyecto, y en 2023 el estado de Querétaro conjunto con dos municipios (Pinal de Amoles) (Jalpa de Serra) y una ciudad (San Juan del Río).

Al día nueve de noviembre se siguen sumando aún más ciudades amigables, como Tecalitlán Jalisco, se encuentra en proceso de incorporación al igual Ciudad de Juárez, Chihuahua.

El Área metropolitana de Guadalajara (AMG) está compuesta de nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.

Cada municipio trabaja y mejora en ofrecer servicios médicos, mobiliario urbano, espacios comunes de las colonias áreas verdes, centros de recreo público, mejorar las colonias para la dignificación de su entorno físico, tener más comedores, instalar aparatos para acondicionamiento físico en beneficio de toda la comunidad y aptos para adultos mayores.

VARIOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO BRINDAN DIVERSAS ACTIVIDADES Y APOYO A LOS ADULTOS MAYORES

Ameca a través del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ofrece actividades como: Bordar, Charlas de superación personal, Clases de canto y música, clases de cocina y cuentan con un comedor asistencial.

Tequila maneja un programa “Jalisco te reconoce” que consiste en apoyos asistenciales, de igual forma existe un grupo de adultos mayores llamado “Club de la alegría” y consiste en dar cursos de repostería, baile, etc.

Tapalpa expide tarjetas de INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores), teniendo así beneficios en cuanto en servicios de salud, alimentación, transporte, vestido, hogar, y a nivel municipal en pago de agua y predial. Así mismo el municipio ofrece programas de empleo a adultos mayores, universidad abierta, no formal para adultos mayores, formación de grupos comunitarios en los cuales se realizan actividades formativas y educativas.

San Sebastián del Oeste ofrece un programa llamado “Casa de día” consiste en el apoyo de una persona facilitadora, pueden reunirse todos los días para realizar actividades recreativas como jugar juegos de mesa y hacer ejercicio. Cuentan con 3 comedores donde se brinda desayuno y comida.

Así mismo en el estado de Yucatán, cuenta con un programa “Despensas” que proporcionan alimentos mensuales para proporcionar una dieta saludable, a los adultos

mayores que tienen limitaciones de movilidad reciben apoyo mediante la prestación de servicios de atención médica domiciliaria, incluidos los servicios ortopédicos.

Por su parte el estado de Querétaro, ofrece servicios médicos a domicilio, así como apoyos de bastones, sillas de ruedas, andaderas, lentes y aparatos auditivos, asesoría legal y apoyo al maltrato. De la mano por tu seguridad es un programa con problemas asociados a la pérdida de la memoria, otorgándoles un brazalete que cuenta con código QR grabado, el cual puede ser escaneado por el personal policial para acceder a sus datos y poderles ayudar a regresar con sus familias.

De acuerdo con las proyecciones de población por municipios más recientes, publicadas por el CONAPO (Consejo Nacional de Población), el 22 de agosto del 2019, a mediados de 2020, los municipios del estado de Jalisco con mayor cantidad de personas adultas mayores de 65 años o más, son Guadalajara (151,268), Zapopan (89,078), San Pedro Tlaquepaque (38,324), Tonalá (23,376) y Tlajomulco de Zúñiga (20,950).

Por su parte, los municipios que tienen el menor volumen de personas en edades avanzadas son Santa María del Oro (325), Ejutla (378), San Cristóbal de la Barranca (383), Cuautla (388) y San Martín de Bolaños (426).

El 12 de septiembre del 2004, durante el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque a través del Consejo Municipal del Deporte y un grupo impulsor llamado “Ciudades Públicas” se gestionó un proyecto y nace una causa “Cuando menos un día de la semana no usar vehículos” y con el paso del tiempo se crea una nueva política pública llamada “Vía Recreativa”.

La vía es un espacio que comenzó con tan solo 11 kilómetros y una duración de 4 horas, visitada con un promedio de 10 mil usuarios cada domingo.

En 2005 se amplió a tres rutas con un total de 21.5 kilómetros de recorrido y el incremento a 80 mil visitantes en promedio. En 2007 la Vía Recreativa llega a Zapopan, en 2008 a San Pedro Tlaquepaque y en 2009 a Tonalá.

Con la aceptación de la ciudadanía y con el paso de los años aumento el número de rutas y usuarios. Actualmente la visitan un promedio de 100 mil usuarios y se extendió hasta 31 km, conectando sus extremos con los municipios de Guadalajara y Tonalá.

Cada domingo se reúnen familias, en un horario de 8 a 14 horas a realizar diferentes actividades como el ciclismo, caminar, trotar y hasta patinar, así promoviendo la cohesión social.

Ahora bien, la realidad es preocupante y se contrasta en la opinión de los usuarios por tener otra perspectiva del Área Metropolitana de Guadalajara, consideran que es una ciudad muy peligrosa, poco limpia, violenta, no cuentan con transporte público digno, insegura, salvaje y costosa. Llama la atención que los adultos mayores tengan esta percepción donde se dice ser una “Ciudad Amigable”.

Se realizó varias visitas a la Vía Recreativa de forma física y material para efecto de constatar si verdaderamente es una ciudad amigable con el adulto mayor. A través de la aplicación de entrevistas donde se aplicaron a 17 PAMS (Personas Adultos Mayores), quince reactivos de los cuales siete fueron de escala tipo Likert, dicha actividad se aplicó en distintos horarios.

Esta política pública carece de servicios que requieren las personas mayores, es decir, si ocurre un incidente los paramédicos se encuentran fuera de alcance de la Vía, no hay disponibilidad de baño, no cuenta con puntos de hidratación. Un factor clave es la inseguridad, los adultos mayores son asaltados en plena luz del día y no cuentan con el apoyo de las autoridades correspondientes ya que están ausentes.

Las autoridades no responden a estas irregularidades y no atienden las peticiones de los usuarios, esto nos hace pensar que no es una ciudad amigable con los adultos mayores.

La política pública tiene como finalidad crear espacios y la realidad es que está cumpliendo, pero lo están haciendo de manera errónea.

Estructuralmente detectamos y fue latente de la realidad que viven los adultos mayores en la ciudad y es preocupante, es un tema que debe ser atendido y no pasarlo por desapercibido.

Es necesario que de acuerdo a la visión que tuvieron los pioneros de dicho proyecto los ahora continuadores de dicha obra social analicen y revisen la problemática actual en que ha evolucionado dicho proyecto, que permita entre otras cosas dar solución a la problemática detectada y planteada y que evidentemente sufre la Vía Recreativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno de Guadalajara. (11 de septiembre de 2022). *Cumple 18 años la Vía Recreativa de Guadalajara*. Recuperado el 2 de noviembre de 2023, de <https://guadalajara.gob.mx/gdlWeb/#!/detalle/1034/Cumple18aoslaVaRecreActivadeGuadalajara>
- Gobierno de Jalisco. (24 de abril de 2020). *Las personas adultas mayores en Jalisco*. Recuperado el 23 de octubre de 2023, de <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/04/FichaAdultoMayor2020.pdf>
- Gobierno de México. (06 de noviembre de 2018). *Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*. Recuperado el 19 de Octubre de 2023, de <https://www.gob.mx/inapam/prensa/ciudades-amigables-con-las-personas-mayores-como-son?idiom=es>
- Gómez, M., Armas, R., & Zaragoza, J. (16 de Julio de 2023). *Entrevista Adultos Mayores*. Obtenido de <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Lb12zDOXvnNVDj19nEQuGgijn9nB7NhmXr0B2o76EL8/edit#gid=1461252011>
- Guzman, S., Gómez, M., Mejia, C., Arturo, M. L., & Escobedo Jesús Ignacio: Gay-Sylvestre, D. (2022). Políticas Públicas, Derechos y Calidad de Vida del Adulto Mayor, El reto del siglo XXI. En M. G. Dominique Gay - Sylvestre, & (coords.), *Políticas Públicas, Derechos y Calidad de Vida del Adulto Mayor, El reto del siglo XXI* (págs. 467-477). Ciudad de México: Tirant lo blanch.
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). *Ciudades y comunidades amigables con las personas mayores*. Recuperado el 30 de Octubre de 2023, de <https://www.paho.org/es/temas/ciudades-comunidades-amigables-con-personas-mayores>
- Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). *Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores*. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13765:age-friendly-cities&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

—

JAIRO JAFET ZARAGOZA ARANDA. Estudiante de la Licenciatura en Recursos Humanos, de la Universidad de Guadalajara del Centro Universitario de la Ciénega. Correo electrónico: jairo.zaragoza1597@alumnos.udg.mx.

Becario del Programa Interinstitucional para el fomento de la Investigación y el Posgrado del Pacífico (Programa DELFÍN 2023). Becario del Programa Fomento a la Investigación Temprana (FIT 2023).

Multidimensional analysis of the effectiveness of the implementation of public food programs in Mexico

Análisis multidimensional de la efectividad de la implementación de programas públicos de alimentación en México

Lucio Flores Payánz^a y Celia Adelina Monárrez Rico^b

Abstract / Resumen

The effectiveness of public food programs has been questioned in the last years in Mexico due to the rise of food poverty indicators in the country, since between 2018 and 2020, the percentage of people living in poverty in Mexico increased. And although development planning in Mexico has been designed and implemented through public programs and has been guided by objectives that respond to programmatic structures, it has put aside a broad and comprehensive vision of development, given that the predominance of education-oriented programs is evident, followed by programs that address economic well-being and health, which emphasizes that the fact that there food programs, or food policies, are just a part of these governmental mechanisms.

Hence, the objective of this work is to demonstrate, through a multidimensional analysis, the effect that food programs have achieved in effectively reducing food poverty, from a perspective of food insecurity; for this objective the Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*

a. Professor, Public Policy Department, Administrative Economic Sciences, University of Guadalajara. Campus Ciénega (CUCI). Mail: lucio.flores@academicos.udg.mx

b. Doctoral student of the doctoral program in public policies and development. University of Guadalajara. Mail: celia.monarrez7195@alumnos.udg.mx

* National Health and Nutrition Survey.

2019 (ENSANUT by its acronym in Spanish) was used; this survey is a systematic effort from the Mexican government to generate a set of reliable data that allows knowing the current health conditions of the population and its trends. A statistic comparative longitudinal analysis would be carried out, to visualize in a period of five years the effects of public food policy with the measurement of variables of access to food.

Keywords: public policies, food policies, food security, multidimensional analysis, poverty

La efectividad de los programas públicos de alimentación ha sido cuestionada en los últimos años en México debido al aumento de los indicadores de pobreza alimentaria en el país, ya que entre 2018 y 2020 aumentó el porcentaje de personas que viven en pobreza en México. Y si bien la planificación del desarrollo en México ha sido diseñada e implementada a través de programas públicos y ha estado guiada por objetivos que responden a estructuras programáticas, ha dejado de lado una visión amplia e integral del desarrollo, dado que es evidente el predominio de programas orientados a la educación, seguidos de programas que abordan el bienestar económico y la salud, lo que enfatiza que el hecho de que existen programas alimentarios, o políticas alimentarias, son solo una parte de estos mecanismos gubernamentales.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es demostrar, a través de un análisis multidimensional, el efecto que han logrado los programas alimentarios en la reducción efectiva de la pobreza alimentaria, desde una perspectiva de la inseguridad alimentaria; para este objetivo se utilizó la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2019 (ENSANUT); Esta encuesta es un esfuerzo sistemático del gobierno mexicano para generar un conjunto de datos confiables que permitan conocer las condiciones actuales de salud de la población y sus tendencias. Se realizaría un análisis estadístico comparativo longitudinal, para visualizar en un período de cinco años los efectos de la política pública alimentaria con la medición de variables de acceso a los alimentos.

Palabras clave: *políticas públicas, políticas alimentarias, seguridad alimentaria, análisis multidimensional, pobreza*

INTRODUCTION

The effectiveness of public food programs has been questioned in the last years in Mexico due to the rise of food poverty indicators in the country. According to the Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social¹ (CONEVAL by its acronym in Spanish), between 2018 and 2020, the percentage of people living in poverty in Mexico increased from 41.9% to 43.9%, which means that 55.7 millions of people live in a state of poverty; derived from this, CONEVAL establishes that, of those 55.7 millions of people, 28.6 million (22.5% by 2020), experience lack of access to nutritious and quality food.

According to CONEVAL (2018) development planning in Mexico has been designed and implemented through public programs and has been guided by objectives that respond to programmatic structures, leaving aside a broad and comprehensive vision of development; between 2010 and 2017, 6,488 social development programs and actions were identified throughout the country, of which 149 were federal, 2,528 state, and 3,811 municipal, from 2010 to 2016, the predominance of education-oriented programs is evident, followed by programs that address economic well-being and health, which emphasizes that the fact that there food programs, or food policies, are just a part of these governmental mechanisms.

Nevertheless, is pertinent to verify the true effects of the implementation of this type of programs. Therefore, the research question for this paper is: does the implementation of public food programs in Mexico has been positive for the targeted population? The objective of this work is to demonstrate, through a multidimensional analysis, the effect that food programs have achieved in effectively reducing food poverty, from a perspective of food insecurity.

For this objective the Encuesta Nacional de Salud y Nutrición² 2016 and 2019 (ENSANUT by its acronym in Spanish) was used; this survey is a systematic effort from the Mexican government to generate a set of reliable data that allows knowing the current health

1 National Counsel of Evaluation of the Social Development Policy in Mexico.

2 National Health and Nutrition Survey.

conditions of the population and its trends. A statistic comparative longitudinal analysis would be carried out, to visualize in a period of five years the effects of public food policy with the measurement of variables of access to food.

CONEVAL defines food poverty as the incapacity to acquire a basic food basket, even if all of the household income available is used only to purchase the goods of said basket; meanwhile a basic food basket is defined as the set of foods whose value serves to build the line of minimum well-being, these are determined according to the consumption pattern of a group of people who satisfy their energy and nutrient requirements with them.

An important consideration to take into account, is that, for the Mexican case, CONEVAL has established three different types of poverty: poverty, extreme poverty and moderate poverty, all this in the line of understanding and measuring poverty as a multidimensional phenomena. Hence, poverty (and multidimensional poverty according to Mexican laws) is defined as a situation that a person experiences when they have at least one social deprivation³, and their income is insufficient to purchase the goods and services required to meet their food and non-food needs.

Extreme poverty is defined as a situation that a person experiences when they have three or more deficiencies within the Social Deprivation Index and, in addition, they are below the minimum well-being line; people in this situation have such a low income that, even if they dedicated it entirely to the purchase of food, they would not be able to acquire the necessary nutrients for a healthy life. Moderate poverty is defined as a person who, being poor, is not extremely poor.

Another categorization made by CONEVAL is the one of income poverty, which consists of comparing people's income with the monetary values of different food lines, capacities and assets; and derived from that three types of income poverty were established: 1) food poverty (the inability to obtain a basic food basket, even if all available income in the household were used to buy only the goods in said basket), 2) capability poverty (insufficient income available to acquire the value of the food basket and make the necessary expenses in health and education, even dedicating the total income of the households only for these

3 For CONEVAL there are 6 social indicators: educational lag, access to health services, access to social security, quality and spaces in the home, basic services in the home, and access to food (Social Deprivation Index).

purposes), and 3) patrimonial poverty (insufficient income available to purchase the food basket, as well as to make the necessary expenses in health, clothing, housing, transportation and education, even though the entire household income was used exclusively for the acquisition of these goods and services).

Whilst the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), establishes that food insecurity is the lack of regular access to enough safe and nutritious food for normal development and an active healthy life, this definitions proposes four main dimensions for food security: physical availability of the food, economic an physical access to the food, use of the food (nourishment), and the stability in time of the other three dimensions.

When one or more of this dimensions is not fulfilled, a person experiences food insecurity, which is insufficient food intake, and it can be transitory (when it occurs in times of crisis), seasonal or chronic (when it occurs continuously). Transitory food insecurity is temporary and of short-term and is the result of shocks and short-term fluctuations in food availability and access, including factors such as national food production, food prices and household income.

Seasonal food insecurity represents an intermediate point between chronic and transitory food insecurity, it is similar to chronic food insecurity in that it is usually predictable and follows a known sequence of events, however, is of limited duration, and a cyclical pattern of lack of availability and access to food occurs, for example, climatic oscillations by season, harvest patterns or job opportunities (labor demand). And chronic food insecurity is persistent and of long-term, people are unable to meet their minimum food needs for a prolonged period due to long periods of poverty, lack of assets and access to productive or financial resources.

An important consideration to take into account for the Mexican case, is that the country is governed by sectorial public policies, these policies are established by the National Development Plan, and the sectoral programs derived from it establish the objectives, priorities and policies that will guide the activities of a each administrative sector; and for the design and implementation of said policies, programs and actions, the government has different secretaries.

HISTORICAL BACKGROUND OF FOOD POLICIES IN MEXICO

Mexico's food policy began in the early 1920s with the design and implementation of assistance programs which were directed to aid the final consumer, specifically children of urban areas who were attending school by providing them with school lunches. By 1925 a subsidy to production was created with the aim of increasing agricultural production and to improve livestock production; this policy was carried out by the organization of popular cooperatives, giving out loans to producers, a national livestock exposition and the control of milk production.

One decade later, the Almacenes Nacionales de Depósito (National Warehouses of Deposit) were created so the State could control the market price of grains and to improve the access of low-income population to basic consume products or necessities. The main strategy was to store the grains so there could be price regulation, and also regulating the subsistence market by adapting the economy to the social needs, importing corn and wheat.

The 1940s came around with a new technical perspective: the mechanization of agriculture in hopes of improving both, the agricultural production, and the nutritional condition of the population. The main population of this policy was economically weak population, and the actions and strategies implemented included the acquisition of agricultural machinery, giving credits for production, the creation of popular dining rooms (also known as soup kitchens), and the implementation of a popular retail chains for milk.

Here it is important to note that the first rehydrated milk is available to be purchased for Mexicans, which was part of a general plan to educate the population in how to eat in a healthier way so they could be well nourished with the products available on the market; and for that the National Institute of Nutrition was created, and by 1942, the first national program on food and nutrition was launched: the Salt Iodization Program; the intention of this program was to decrease the rate of diseases generated by the deficiency of iodine in the population, specifically the segment of the population that had endemic goiter, the actions were mainly to distribute salt and to teach the population how to use it and iodize.

By 1946 and up until the 1950s, the new policy was of popular supply and the subsidy

of food production, with the intention of making cheaper the food goods available at the market and to improve production of foods, and once again, this policy was aimed at low-income population. During this time a lot of products that weren't produced in the country were imported, also price control on basic consume products was implemented and a big leap towards technification was taken, specifically in agriculture and livestock.

This policy sustained until 1958 when the policy changed to popular supply and subsistence, which was a immediate action plan for the regulation of all basic consume products prices with the intention of protecting the popular economy, and once again, this policy was aimed at the low-income population, but a difference in regards to the previous policies, is that in this one, there was an explicit goal of surveillance and direction of the national economy, alongside the price control.

From 1961 to 1965 the policy was mainly the subsidy of consumption of farm products, here the main objective was to increase the income with guarantee prices for farm products, especially for rural population and low-income population, the strategy was to maintain reserves of basic consume products and to regulate the prices of them in the market.

In the year 1972 a new policy was established, its main focus was to subsidize consumption in aims of protecting the economy and therefore, to improve the purchasing power of consumers and to regulate market prices; once again, the target population of this policy were rural population and low-income population, the actions taken to achieve this policy were to establish regulations for corn and bean purchases.

By 1975, and up until 1980, a more educational and comprehensive policy was implemented with the creation of the Sistema Nacional para el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (National System for the Ejidal⁴ Commerce Support Program) and the Sistema Alimentario Mexicano (Mexican Food System), which were intended for two mains goals: the firs one, educating the population in food habits, and the second one, the distribution of dietary complements.

This goals objectives were to improve the nutritional state of the population and to subsidize the production, and, for the first time, the target population changed, since

4 Ejidal means a union of ejidos, an ejido, in Mexico, is the gathering or rural lands, which are owned by different people; they are for common use by the community, mainly for agriculture and livestock.

pregnant mothers and children population were the focus of the strategies, which included school breakfasts, the manufacturing of milk for infants, the creation of popular kitchens and the distribution of seeds and vegetables, all this alongside market prices regulation and credit for production.

Not much changed during the 1980s, the policies continued to be aligned with assistance programs focused on improving the production, distribution and consumption of food, and the enhance the nutritional state of the population; especially pregnant women and children. One important aspect to note about the actions taken in this decade, is the increase of the minimum wage over the basic basket, in hopes that the population were able to purchase more food.

Throughout the 1990s food policies in Mexico were oriented towards improving the levels of health and nutrition of the population, especially providing aid to avoid vitamin A deficiencies; the target population remained rural and low-income population, as well as children (under five years) and pregnant women. The strategies and actions taken were to maintain surveillance over the health and nutritional condition of the population, the distribution of food supplements, health and nutrition educational programs and vaccination campaigns.

By the 2000s, the Programa de Educación, Salud y Alimentación⁵ (Progresá by its acronym in Spanish) was established, although the program was created in 1997, by the next decade, Mexico was experiencing the aftermath of one of the most serious economic crisis the country had been through, alongside the economic crisis, a social crisis and a political crisis as well, wore out the country and left its population in a very fragile situation.

Hence the need for a social policy that improved the provision and quality of the general social services and that also provided specific attention to the population with greater economical and social disadvantage, whom were located mostly in rural areas (60% of this population experienced extreme poverty). Therefore Progresá was directed towards population living in extreme poverty, and the program

“sought to simultaneously influence three of the factors that were identified as obstacles for families in poverty to overcome their situation and avoid their inheritance between generations: nutritional deficiencies (low birth weight and

5 Education, Health and Food Program, Progresá by its acronym in Spanish.

malnutrition), health problems (maternal and infant mortality, low cognitive development, preventable diseases, early pregnancy) and limited investment in education”. (Hernández Licon, De la Garza, Zamudio and Yaschine, 2019, 36)

The main goals of this program was to improve the welfare situation of families by increasing their consumption capacity and to develop human capital (education, health and nourishment) of its members, mainly of children and young people, as a mechanism to improve their future welfare situation. The actions and strategies implemented included direct delivery of monetary transfers to families to improve their household consumption, the inclusion of an impact monitoring and evaluation system of the actions derived from the program and inter-ministerial coordination of policy actions.

For the last decade Progresa had been “the axis of social policy and the main food program” (CEDRRSA, 2011, 42) in Mexico, nonetheless, by 2010, Mexico had a new health crises: obesity and overweight, since 70% of the adult population had an inadequate body mass, from which 39.5% was overweight and 31.7% was obese (CEDRSSA, 2011). This caused that *diabetes mellitus* type B became the number one cause of premature death, given that 90% of the cases were referable to overweight and obesity, and this carried a secondary effect: the increase in the cost of care for these diseases (approximately \$77,919 million pesos by the year 2017 (CEDRSSA, 2011)).

This situation was categorized as a pandemic for the country, so the Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad⁶, was signed in hopes to diminish the elevated rates of obesity and overweight in the country. Some of the axes of the agreement were to promote physical activity, drinking water, to reduce sugar and fats in drinks and to improve the consumption of fruits and vegetables, legumes, whole grain cereals and fiber in the diet. With this actions the government aimed to improve the general state of health and nutrition of the population, alongside improving the food habits and consumption habits of the families, in hopes of decreasing the number of people with overweight and obesity.

But all this efforts weren't enough, since Mexico still has high percentages of its population with obesity and overweight; by the year 2021, 36.7% of adults were obese and

6 National Agreement for Food Health: Strategy against Overweight and Obesity.

35.7% were overweighted, meanwhile 18.6% of the children were obese and 18.8% were overweighted (Global Obesity Observatory, 2023).

FOOD POLICIES OF MEXICO IN THE 21ST CENTURY

The National Development Plan 2006-2012 of the Mexican government was based on the sustainable human development approach, therefore it included policies and programs oriented towards ensuring the population the satisfaction of their fundamental needs, by the design and implementation of policies from different action fronts.

The Social Development Sector Program included, as one of its objectives, to reduce extreme poverty and to ensure equal opportunities for all Mexicans so they can improve their quality of life and have guaranteed food, health, education, decent housing and an adequate environment for their development.

Amongst the social programs that the government implemented during this period of time with the objective of decreasing the food poverty, are

Table 1. Social Development Sector Programs (2006-2012)

Program	Objective
Abasto Rural (Rural Supply)	Contribute to the strengthening the effective fulfillment of the social right to food, by facilitating physical or economic access to food products for the population living in highly marginalized localities.
Abasto Social de Leche (Social Supply of Milk)	Improve the access to food for the beneficiary families through the access to low-priced, of quality, fortified milk.
Oportunidades (Opportunities)	Promote the development of capacities associated with education, health and nutrition of the families, in order to contribute to breaking the intergenerational cycle of poverty.

<p>Apoyo Alimentario (Food Support)</p>	<p>Contribute to the strengthening of the effective fulfillment of social rights that enhance the capacities of people in poverty, through actions that positively affect food, health and education, through schemes that improve the access to food.</p>
<p>Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (Support Program for Priority Attention Areas)</p>	<p>Contribute to the reduction of regional inequalities through the strengthening of physical capital and the development of actions that allow the integration of marginalized, lagging or poor regions into development processes.</p>
<p>Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (Food Assistance to Homeless Families)</p>	<p>Contribute to the diet of families in situation of helplessness, through direct and temporary food support, accompanied by training actions, which allow the promotion of adequate eating habits in the family.</p>
<p>Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (Food Assistance to Vulnerable Subjects)</p>	<p>Contribute to the food security of people in conditions of risk and vulnerability, through the delivery of nutritional supports designed based on the Nutritional Quality Criteria and accompanied by food orientation actions, quality assurance and food production.</p>
<p>Atención a Menores de 5 años en riesgo, No Escolarizados (Care for Children Under 5 Years at Risk, Not Enrolled)</p>	<p>Contribute to the food security of children under five years of age, who are in risk and vulnerable conditions by providing nutritional support appropriate to their age and providing food guidance to their parents.</p>
<p>Desayunos Escolares (School Breakfasts)</p>	<p>Contribute to the food security of the school population, subject to social assistance, through the delivery of cold breakfasts, hot breakfasts or meals, designed based on the Nutritional Quality Criteria, and accompanied by food orientation actions, quality assurance and food production.</p>

Source: prepared by the authors with information supplied by the websites of the Mexican government.

These programs were denominated as food consumption support programs, since they were implemented to face the food crisis that the country was experiencing. One important detail is that the program Progresá changed its name to Oportunidades, the main modifications focused on seeking to consolidate and increase the positive results that had been registered in the improvement of the household consumption and the development of human capital.

Among the most important changes were the expansion of the program's coverage to semi-urban and urban localities, with the same intervention model used for rural areas, the extension of educational scholarships to the upper secondary level and the creation of two new components: Jóvenes con Oportunidades (Youths with Opportunities) and Apoyo a Adultos Mayores (Support for Older Adults). These changes are highly relevant, due to the fact that the scope of population beneficiary of the program expanded, including older adults and young people as permanent recipients of the program's benefits.

The National Development Plan 2012-2018 of the Mexican government brought a new change for the Oportunidades program, which was renamed as Prospera and modified to be a more comprehensive social program:

“the transition from Oportunidades to Prospera was proposed within what the federal government described as a “new generation social policy, more inclusive, that transcends assistance, incorporates social participation, productive inclusion, emphasizes inter-institutional coordination and between orders of government, and articulate institutional efforts for effective attention to poverty” (Sedesol, 2014: 2)”. (Hernández Licona, De la Garza, Zamudio and Yaschine, 2019, 40)

Said modifications meant an expansion of the scope of the program, which implied changes in its intervention model and the aim to directly influence the current state of poverty in the country; it was also added to the program's scope of action being able to articulate and coordinate the offer of social policy programs and actions beyond the areas of education, health and nutrition, including those related to productive promotion, income generation, financial and labor inclusion, and social inclusion.

In 2013, the Mexican government established the Cruzada Nacional contra el Hambre⁷ whose objective was to improve the living conditions of millions of Mexicans who have been identified as experiencing extreme food poverty. It was a strategy of inclusion and social welfare, with the intention that the people living in conditions of extreme poverty and lack of access to food, will overcome this situation:

“The general objective of the Crusade was to reduce the lack of access to food in the population that was in a situation of extreme poverty and presented a lack of access to food; 7.01 million Mexican men and women were in this condition in 2012”. (CONEVAL, 2018a, 6)

In 2014 it was published the Mexico Hunger Free National Program, which became the governing document of the Crusade in normative, conceptual and methodological terms. The six main objectives of the Crusade were established in this document: 1) zero hunger for people living in extreme poverty, 2) decrease acute and chronic child malnutrition, 3) increase food production and the income of farmers and small agricultural producers, 4) minimize post-harvest and food losses during storage, transportation, distribution, and marketing, 5) promote economic development and employment of the areas with the highest concentration of extreme food poverty, and 6) to promote community participation for the eradication of hunger.

The general conclusion of the results of this program is that the actions of the Crusade have focused support on households living in extreme poverty (target population of seven million people) and have managed to reduce the social deprivations of that population; however, mechanisms must be found to achieve broader poverty reduction, which involves 55 million people (living in poverty).

By 2016, 43.2% of the population in Mexico lived in poverty, 7.2% of the population lived in extreme poverty and 21.9% of the population had no access to healthy and of quality food; and by 2017 the Prospera program attended around 6.6 million homes, which was equivalent to 27 million people (approximately 22.7% of the population), in near 114,000 localities (52% were rural areas, 20% semi-urban areas and 27% urban areas) of all the states of the country.

7 National Crusade Against Hunger.

The end of this presidential term, in 2018, came around with the verification of the conditional relation existing between income and food, since Mexican households with the lowest income spent 50.6% of their spending on food and beverages, while people in the highest decile spent 25.2%; to this factor it must be added the rise in food prices, which makes the situation to worsen, because these variations generate drastic changes in household food consumption, especially in foods of high nutritional quality.

And this situation implied that the government had still a lot to do in order to improve the results of its social policies and programs, including those that include food security, for example, to improve economic and physical access to food, guaranteeing that this food is of quality and nutritious, and considers the cultural dimension of its consumers, to reverse the growing trend in the prevalence of overweight and obesity, to increase food production of small agricultural, livestock and fishing producers (subsistence activities) and to implement actions to reduce chronic malnutrition.

The National Development Plan 2018-2024 of the Mexican government had a tough start since poverty in the country had increased, by 2018 41.9% of the population lived in poverty and 7% lived in extreme poverty, and by 2020 43.9% of the population lived in poverty, whilst 8.5% lived in extreme poverty; and out of those percentages, 22.2% of the population, by 2018, didn't have access to nutritious and of quality food, and by 2020, it had increased to 22.5% of the population.

Given that situation, the government created the Secretaría de Bienestar (Welfare Secretary), its mission is to:

“Contribute to the establishment of the welfare state where people as subjects of law, particularly historically vulnerable groups, improve their levels of well-being, inclusion and equity during their life course considering cultural, social and territorial diversity, through the consolidation of comprehensive public policies, with sustainable development and productive inclusion”. (Gobierno de México, 2023)

The general objectives of said Secretary are to contribute to guarantee basic human rights for all, especially those who need them the most, to reduce the socio-economic gap between territories, to contribute to social welfare by means of enough income, self-sufficient

nourishment, reconstruction of the social fabric, and to generate productive inclusion of the rural farmers to make the land productive.

The main programs this Secretary has implemented are:

Table 2. Priority Programs, Welfare Secretary (2018-2024)

Program	Objective
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (Program for the Well-being of the Elderly)	Contribute to the well-being of the elderly through the delivery of a non-contributory pension that helps improve their living conditions and, in turn, allows access to social protection.
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad (Pension Program for the Welfare of People with Disabilities)	Seeks to improve the monetary income of people with permanent disabilities and thus contribute to the effective enforcement of the rights of girls, boys, adolescents, youth, indigenous and Afro-Mexican people living with disabilities, in order to eliminate marginalization, discrimination and the racism they face.
Programa Sembrando Vida (Planting Life Program)	Seeks to contribute to the social well-being of sowers through the promotion of food self-sufficiency; it addresses two problems: rural poverty and environmental degradation. In this way, its objectives are to rescue the countryside, reactivate the local economy and the regeneration of the social fabric in the communities.

Programa para el Bienestar de Niños y Niñas, Hijos de Madre Trabajadoras (Program for the Well-being of Boys and Girls, Children of Working Mothers)	Contribute to improving the conditions of access to care and education, which allow the full exercise of the social rights of girls, boys, adolescents and young people up to 23 years of age who are in a situation of vulnerability due to the absence of one or both parents, through the delivery of financial support.
Programa Tandas para el Bienestar (Tandas for Wellness Program)	The objective of the program is to contribute to the development of the basic financial and business capacities of the beneficiaries. Its purpose is to promote the economic development of families and communities through the consolidation of businesses and the improvement of people's living conditions from a gender and social inclusion perspective.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Contribution Fund for Social Infrastructure)	Its objective is the financing of public works, basic social actions and investments that directly benefit the population in extreme poverty, localities with a high or very high degree of social backwardness in urban and rural areas, in order to reduce the backwardness in basic social infrastructure.

Source: prepared by the authors with information supplied by the websites of the Mexican government.⁸

In addition to these programs, the government has created a decentralized government agency called Seguridad Alimentaria Mexicana⁹ (SEGALMEX) which has as its objective to promote agri-food productivity, its distribution for the benefit of the most backward

⁸ A “tanda” is a common practice between families and communities in Mexico, its a way of saving money since each member of the tanda contributes with the same amount of money each period of time (weekly, monthly) and a raffle decides the order in which each member receives the total amount of saved money.

⁹ Mexican Food Safety.

population in the country and to provide food of nutritional quality at affordable prices; seeks food self-sufficiency in four basic grains (corn, wheat, rice, beans) and milk, promoting the economic and social development of the country.

The main actions and programs of this agency are focused on providing agricultural producers fertilizers and to ensure the price of the grains they produce (which are the ones categorized as basic grains), another important strategy of the agency is the implementation of rural stores, called SEGALMEX-DICONSA¹⁰ community stores (they can also be mobile), whose objective is to bring a supply of food and complementary items to remote and vulnerable populations where there are no other supply systems.

These stores have available the basic products that Mexicans commonly consume in rural areas, such as corn, beans, rice, sugar, milk, coffee, corn flour, wheat flour, table salt, oil, chocolate, chili, tuna, sardines, cookies, pasta for soup, groceries and merchandise in general; there are near 26,000 stores throughout the country and more than 300 rural warehouses. In addition to facilitating the access to food, these stores also have a nutritional education strategy, through this strategy the population is instructed to consume healthy foods and to combine them correctly, in addition to teaching them the preparation of dishes with regional products that favor their health.

METHODS

The methodological analysis was constructed with two main objectives in mind: 1) to quantify the levels of food insecurity in Mexican households, this was achieved through the creation of a Food Insecurity Index (FII) which shows the multidimensional behavior of the current level of food security; and 2) to develop a multidimensional characterization between socioeconomic factors and the Food Insecurity Index, with the aim of verifying the perception of the population regarding their condition of food insecurity.

¹⁰ DICONSA is a company with majority state participation that belongs to the Social Development Sector. Its purpose is to contribute to overcoming food poverty, through the supply of basic and complementary products to highly and very highly marginalized rural locations.

FOOD INSECURITY INDEX (FII)

The FII was created to quantify the level of food insecurity of Mexican households using the Latin American and Caribbean Food Security Scale (ELCSA for its acronym in Spanish). This scale was created by characterizing the experiences of household members based on variables related to inadequate access to nutritional resources. The scale is represented through the food security module included in the ENSANUT 2018-19 survey, and comprises fifteen questions, it also distinguishes between households with children under 18 years of age and households in which all members are over 18 years of age.

The FII was adapted for this study to only include households with members over 18 years of age. Households were then categorized into three levels of food insecurity, according to the number of affirmative answers: Mild (1-3 answers), Moderate (4-6 answers), and Severe (7-8 responses).

DATA SOURCE

The data source for the calculation of the FII was the 2018-19 National Health and Nutrition Survey (ENSANUT). This survey is carried out at the national level in Mexico, it consists of a health component and a nutrition component. It included a sample size of 32,000 for the nutrition component, which represents 125.5 million inhabitants (under a probabilistic, stratified and conglomerate scheme). ENSANUT integrates demographic, socioeconomic, health and nutritional factors. For the construction of the index, a total of 9,426 records were used, with an expansion to 6,765,390, since these records represent the set of households in which all the individuals are over 18 years of age and who have completed the survey for all variables used.

RESULTS AND ANALYSIS

Table 3 shows the distribution that three of the main food support programs have had, making notorious the differentiation in the implementation of said programs, since

Mexico is a country with great differences, it demands different interventions in the different regions.

It is notorious that in the southern states there is a higher percentage of beneficiaries of these public programs, likewise, the greater application in rural areas is evident in comparison with urban spaces, it is also notorious that the higher percentage of beneficiaries are those who are in the first quartile, which corresponds to the individuals who report lower economic income.

Table 3. Multidimensional distribution of food public programs

	N	COMMUNITY KITCHENS	OPORTUNIDADES	LICONSA
NATIONAL	9426	36.5	82.2	39.1
REGIONS				
NORTH		13.60%	28.40%	30.80%
CENTER		12.70%	34.40%	36.90%
MEXICO CITY		11.30%	31.40%	33.80%
SOUTH		21.50%	43.90%	47.20%
POPULATION TYPE				
URBAN		14.30%	32.80%	35.40%
RURAL		20.40%	45.40%	48.60%
INCOME QUARTILES				
1ST QUARTILE		19.00%	41.50%	44.40%
2ND QUARTILE		10.80%	27.60%	29.30%

3RD QUARTILE	5.90%	15.90%	18.50%
4TH QUARTILE	3.80%	10.10%	12.20%

Source: prepared by the authors with information of 2018-19 ENSANUT.

Figure 1 exemplifies the difference between the levels of food intake in the different regions of Mexico, the following map is presented with the distribution of the FII, where it becomes evident that southern Mexico represents the highest levels of food insecurity, in federative entities such as Chiapas, Guerrero, Oaxaca and Veracruz.

Figure 1. Distribution of the Food Insecurity Index (FII) by state in Mexico.



Source: prepared by the authors with information of 2018-19 ENSANUT.

Similarly, for the characterization of the distribution of the FII, the index of some socio-economic characteristics is presented in Table 4, where it is evident that a higher percentage of women in conditions of food insecurity are characterized by being in severe food insecurity with a 19.5 % compared to 10.8% for men. On the other hand, also for the characterization regarding the educational levels of the individuals, note that the higher the levels of academic training, the lower the FII is. Regarding the levels of economic income, the first and second quartiles represent the individuals with the highest percentage in the severe FII.

Table 4. Multidimensional distribution of the Food Insecurity Index

FOOD INSECURITY INDEX				
	%	Mild FI	Moderate FI	Severe FI
n=9426				
SEX				
MALE	48.50%	80.60%	8.60%	10.80%
FEMALE	51.50%	68.1%	12.40%	19.5%
LEVEL OF STUDIES				
NONE		38.00%	33.10%	28.90%
BASIC EDUCATION		54.80%	26.60%	18.60%
UPPER SECONDARY EDUCATION		65.30%	20.80%	13.90%
HIGHER EDUCATION		81.60%	13.30%	5.10%
POSTGRADUATE		89.20%	10.80%	0.00%
ACCESS TO MEDICAL SERVICE				
WITH ACCESS		69.40%	17.80%	12.80%
WITHOUT ACCESS		57.50%	24.50%	18.00%

ACCESS TO PRIVATE HEALTH INSURANCE			
WITH ACCESS	83.90%	8.40%	7.70%
WITHOUT ACCESS	59.80%	23.40%	16.90%
POPULATION TYPE			
URBAN	77.10%	10.30%	12.60%
RURAL	69.80%	14.20%	16.00%
REGIONS			
NORTH	65.70%	19.60%	14.80%
CENTER	63.30%	22.90%	13.80%
MEXICO CITY	62.40%	21.30%	16.30%
SOUTH	53.50%	27.30%	19.20%
INCOME BY QUARTILES			
QUARTILE 1	70.60%	12.80%	16.60%
QUARTILE 2	82.40%	8.80%	8.80%
QUARTILE 3	89.80%	5.70%	4.50%
QUARTILE 4	93.50%	3.30%	3.30%

Source: prepared by the authors with information of 2018-19 ENSANUT.

In order to approximate the effect that food programs have achieved, Table 5 shows the perception of the individuals who have been beneficiaries of public programs and their relationship with the total level of food insecurity, it becomes noticeable that greater access to programs is, lower is their perception of food insecurity, however it is also notorious that as the FII gets higher the perception of food insecurity remains constant.

Table 5. Perception of food insecurity in relation to access to public food programs.

In the last three months, due to lack of money or other resources, did you ever worry that food would run out at your home?

Food Insecurity level	Beneficiary of 1 food program	Beneficiary of 2 food programs	Beneficiary of 3 food programs
Mild	63.20%	22.70%	14.10%
Moderate	58.90%	28.60%	12.80%
Severe	36.50%	39.75	23.80%

Source: prepared by the authors with information of 2018-19 ENSANUT.

CONCLUSIONS

Public food programs have been designed and implemented in Mexico since the 1920s, hence, the country has accumulated experience in what “works” and what “doesn’t work” for its population, relating to food security and the structures needed to guarantee food security for its population, such as agricultural policies, economic development and the implementation of social rights for all.

Given that Mexico is a country with sectorial public policies, this meaning that all of its programs and actions emanate from policies that are designed and thought of from a “specialist” perspective, it is hard to face the fact that such specialization hasn’t had a real impact in the lives of the population and throughout the territory, since every year Mexico registers higher numbers of people in poverty and of people who may not experience extreme poverty, but do experience food insecurity.

As the analysis of the ENSANUT data shows, there is a clear distinction between the welfare state of the federative states from the north than the states from the south; this means that the northern states experience a “better” welfare state, meanwhile the southern states experience food insecurity and all three dimensions of poverty, particularly vulnerable population, like women, children and indigenous people.

This multidimensional analysis of the effectiveness of the implementation of public food programs in Mexico is the first approach made in hopes to better understand why these programs haven't had the expected outcome, for the sake of improving the real impact they have on people's lives, since in many cases, these programs and the help they provide, either economic or in kind, are the only source of income or food the beneficiaries have.

As lines of research that will allow to continue with the identification of food insecurity in Mexico and the effect that the implementation of public programs of a food nature has had, the particular characteristics of the implementation stage of this type of public policies should be known with greater focus, applying more far-reaching methodologies.

REFERENCES

- Barquera, S., Rivera-Dommarco, J. and Gasca-García, A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública de México*, 43(5), 464-477.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria). (2011). *La política alimentaria en México*. CEDRSSA.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). (2018). *Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018*. CONEVAL.
- CONEVAL. (2018a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Resumen Ejecutivo*. CONEVAL.
- https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2013/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/ibi_apps/WFServletfd20.html#:~:text=- Programa para el Desarrollo de pobreza, a los procesos de
- https://data.worldobesity.org/country/mexico-139/#data_prevalence
- <https://ensanut.insp.mx>
- <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/direccion-de-alimentacion/estrategia-integral-de-asistencia-social-alimentaria/asistencia-alimentaria-a-sujetos-vulnerables/>
- <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/direccion-de-alimentacion/estrategia-integral-de-asistencia-social-alimentaria/programa-de-atencion-a-menores-de-cinco-anos-en-riesgo/>
- <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/direccion-de-alimentacion/estrategia-integral-de-asistencia-social-alimentaria/programa-de-desayunos-escolares/>

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S072_FM.pdf

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1735.pdf

<https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

<https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

<https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/conoce-todo-sobre-el-programa-abasto-social-de-leche#:~:text=El Programa otorga una dotación,el de la leche comercial.>

[https://www.gob.mx/agricultura/nayarit/articulos/seguridad-alimentaria-mexicana-segalmex?idiom=es#:~:text=Seguridad Alimentaria Mexicana \(SEGALMEX\) es,económico y social del país.](https://www.gob.mx/agricultura/nayarit/articulos/seguridad-alimentaria-mexicana-segalmex?idiom=es#:~:text=Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) es,económico y social del país.)

<https://www.gob.mx/bienestar>

<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-de-apoyo-alimentario>

<https://www.gob.mx/diconsa/acciones-y-programas/programa-de-abasto-rural>

<https://www.gob.mx/segalmex>

González Nolasco, J. A. and Cordero Torres, J. M. (2019). Políticas Alimentarias y Derechos Humanos en México. *Estudios Sociales*, 29(53), 2-32.

Hernández Licona, G., De la Garza, T., Zamudio, J. and Yaschine, I. (Coords). (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. CONEVAL.

—

LUCIO FLORES PAYÁN. Professor, Public Policy Department, Administrative Economic Sciences, University of Guadalajara. Campus Ciénega (CUCI).

Mail: lucio.flores@academicos.udg.mx

CELIA ADELINA MONÁRREZ RICO. Doctoral student of the doctoral program in public policies and development. University of Guadalajara. Mail: celia.monarrez7195@alumnos.udg.mx

TRANSREGIONES

Revista de Estudios Sociales y Culturales

07

TRANSREGIONES Año 4, No. 7, enero-junio 2024, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Política y Sociedad, por la División de Estudios Jurídicos y Sociales del CUCIÉNEGA. Av. Universidad #1115, Col. Linda Vista, C.P. 47860. Ocotlán, Jalisco. México, 392 92 5 94 00, <https://www.revistatransregiones.com>, elibi.godinez@academicos.udg.mx, Editor responsable: Elibí Godínez Cerda. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo 04-2021-011814574100-203, ISSN: 2683-278X, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: División de Estudios Jurídicos y Sociales, Departamento de Política y Sociedad del centro Universitario de la Ciénega. Av. Universidad # 1115 Col. Linda Vista, Ocotlán, Jalisco. México. C.P. 47860. Diseño, maquetación y sitio web: Fidel Romero, Mayahuel 121, Col. Paseo de los Agaves, Tlajomulco de Zúñiga. Jalisco. México, fidelromeromx@gmail.com. www.movendesign.com. Collage digital: Fidel Romero www.fidelromero.mx. Fecha de la última modificación: 30 de enero de 2024. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

Centro Universitario de la Ciénega