

TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD Y PERSECUCIÓN CRIMINAL

Ana Laura Magaloni Kerpel*

* Profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

Todos los días, prácticamente, existe una o más noticias sobre el quehacer de policías, ministerios públicos y elementos del ejército; al punto que, de manera verdaderamente sorprendente, se han convertido en parte de nuestro lenguaje ordinario, de términos técnicos como consignaciones, averiguaciones previas, operativos policíacos, ordenes de aprehensión, puestas a disposición y un largo etcétera. Ocurre así porque la demanda ciudadana por seguridad pública -producto del aumento significativo de la incidencia delictiva en las últimas tres décadas- ha hecho que adquieran una visibilidad pública, nunca antes vista en nuestras instituciones de seguridad y de persecución criminal, tanto en del ámbito federal como local.

Esta visibilidad pública no expresa que exista mayor transparencia en las instituciones ni mucho menos un sistema efectivo de rendición de cuentas. La alta cobertura mediática que tienen las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, muchas veces no está sustentada en información sólida o bien interpretada, en datos estadísticos o en un entendimiento medianamente aceptable de para qué deben servir esas instituciones y para qué no. Ello genera el peor de los mundos. Por un lado, aumentan de manera significativa las notas amarillistas que acentúan la percepción ciudadana de inseguridad y, por otro, es cada vez más confuso determinar qué es lo que sí están haciendo bien las autoridades y qué, en cambio, es claramente equivocado, incorrecto, absurdo o, incluso, ilegal.

Es importante, por lo tanto, elaborar estrategias de transparencia focalizada de las instituciones federales de seguridad y persecución criminal; hay que intentar establecer algunos criterios básicos que definan cuál es la información útil para crear una deliberación pública más clara respecto del quehacer de las instituciones involucradas, así como para sentar las bases para que

el derecho al acceso a la información de los ciudadanos pueda dar lugar a un sistema más efectivo de rendición de cuentas del aparato coactivo del gobierno federal.

Para definir estrategias de transparencia focalizada en este ámbito, es preciso comenzar por definir dos aspectos elementales: 1) cuál debería ser la función de estas instituciones y 2) cuál es la información relevante para saber si estas instituciones están desempeñando esas funciones. Parece, sin duda, extraordinariamente básico, sin embargo, la crisis de seguridad pública y la debilidad histórica de las instituciones encargadas de hacer frente a la delincuencia han propiciado una enorme confusión en la ciudadanía y en la opinión pública respecto de qué se debe esperar de estas instituciones y qué no. Las notas informativas que exageran la violencia y la ineptitud de las instituciones y que acentúan la sensación de desamparo de la ciudadanía, lo que hacen es sabotear las reformas institucionales y generar incentivos para políticas de mano dura. Es indispensable, por ello, comenzar por enfocar bien los problemas y así fomentar políticas reales de transparencia y rendición de cuentas del aparato de seguridad del Estado mexicano. Este ensayo busca contribuir a este objetivo.

El artículo se conforma de dos secciones y un apartado de conclusiones. En la primera, analizaré cuál es el estado de cosas en relación a la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones objeto de estudio, es decir, la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Policía Federal (PF). Para ello, analizaré dos rubros: a) la forma en que el marco normativo en la materia ha intentado definir el equilibrio entre la tensión que existe entre acceso a la información, y la necesidad que tienen estas instituciones reservar cierta información clave para las funciones que desempeñan y b) la estadística básica y los criterios que el IFAI ha establecido sobre la materia.

En la segunda sección voy a establecer algunos criterios generales para elaborar estrategias de transparencia focalizada en el ámbito de las instituciones de seguridad y persecución criminal federales. Me enfoco principalmente en lo que estimo serían algunos temas clave y parámetros de medición para evaluar el quehacer de estas instituciones en el combate al crimen organizado, así como en los aspectos clave que las reformas a dichas instituciones tendrían que contemplar para reconstruir su legitimidad y fortaleza en un contexto democrático.

La pretensión de este trabajo es más práctica que teórica; más que concentrarse en continuar el prolijo debate acerca de las definiciones teórico- conceptuales sobre transparencia y rendición de cuentas en México, su objetivo es más modesto: orientar a los ciudadanos, organizaciones civiles, académicos y medios de comunicación para que soliciten información pública relevante que permita evaluar a dichas instituciones. Ello con el objetivo central de generar un escrutinio más riguroso del funcionamiento de las instituciones federales encargadas de prevenir, perseguir y sancionar la delincuencia del orden federal.

1. El Estatus del Derecho de Acceso a la Información de las Instituciones Federales de Seguridad y Persecución Criminal

1.1 Marco normativo: la tensión entre secretismo y transparencia

Una de las características históricas de las instituciones de seguridad y persecución criminal fue su marcada opacidad. Tal característica formó parte intrínseca de lo que significaba operar el aparato coactivo del Estado en un contexto político autoritario. La ausencia de cualquier tipo de escrutinio público a estas instituciones forma parte de su historia y, en cierta medida, de su cultura institucional. Si bien ello se podría afirmar de cualquier otra institución de esos años, lo cierto es que el aparato coactivo del Estado tenía mucho más que ocultar que otras instituciones. Las altas dosis de arbitrariedad; los métodos de “interrogación” policíaca basados en la coacción física y psicológica de los detenidos; la baja calidad de las investigaciones criminales; los acuerdos informales entre policías judiciales y delincuentes; la enorme manipulación política a la que estaba sujeta el sistema de persecución criminal fueron prácticas rutinarias que había que esconder. Su falta de transparencia era una pieza clave para su operación.¹

El México democrático no ha logrado afianzar reformas institucionales profundas y duraderas en las instituciones de seguridad y persecución criminal mexicanas. Policías y ministerios públicos continúan operando bajo paradigmas claramente autoritarios. La

¹ Al respecto véanse “Ineficacia y arbitrariedad en la Procuración de Justicia: dos caras de la misma moneda”, Documento de Trabajo CIDE-DEJ, número 26, 2007 y “El Ministerio Público desde adentro: rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP”, Documento de Trabajo CIDE-DEJ, 2009, de mi autoría.

incomunicación y baja eficacia de los derechos constitucionales del detenido durante los interrogatorios policíacos o ministeriales continúan siendo la regla y no la excepción.²

El sistema de persecución criminal sigue sin poder generar investigaciones criminales de alta calidad y los pactos informales entre policías y delincuentes son aún bastante frecuentes. Nuestras instituciones de seguridad y persecución criminal, en este sentido, tienen mucho que esconder todavía.³

Por otra parte, aun en el supuesto de que tales patrones de conducta autoritarios ya no existieran, lo cierto es que las instituciones de seguridad y persecución criminal, aquí como en cualquier otra parte del mundo, deben poder reservar cierta información. En una investigación criminal, por ejemplo, no se puede revelar la estrategia o la ruta crítica para detectar al probable responsable; tampoco se pueden divulgar públicamente las estrategias que aspiran a detectar grupos subversivos o información en materia de análisis de riesgos. Lo que quiero decir es que parte del éxito de las instituciones que tienen a su cargo velar por la seguridad nacional, la seguridad pública y la persecución de los delitos, depende de la posibilidad de definir estrategias y llevar a cabo acciones que se mantengan en sigilo absoluto y secrecía por un tiempo. De ello depende, en parte, su capacidad de respuesta y la posibilidad de no poner en riesgo a las personas que están involucradas en dichas acciones.⁴

En este sentido, el meollo del problema para definir políticas de transparencia y acceso a la información en este ámbito, es poder determinar qué datos o información forman parte de este ámbito de secrecía, propio de las instituciones de seguridad y persecución criminal y cuáles, en cambio, están relacionados con el ámbito de escrutinio público al que deben estar sujetas estas instituciones.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) determinó de forma extraordi-

² Las tres Encuestas a Población en Reclusión del CIDE dan cuenta de ello. Por ejemplo, el porcentaje de internos que en la agencia del MP no les informaron de su derecho a no declarar fue 80% en 2002; 72% en 2005, y 72% en 2009. El porcentaje de internos que en la agencia del MP no tuvieron abogado fue de 70% en 2002 y 2005 y de 50% en 2009; a los que no le informaron de su derecho a hacer una llamada telefónica fueron en un 72% en 2002, 70% en 2005 y 68% en 2009. Es decir la violación a los derechos constitucionales del detenido durante la fase de interrogatorio policíaco y detención en la agencia del MP es mayoritaria y sistémica.

³ Al respecto, véase, mi trabajo “El Ministerio Público desde adentro...”, *Op. cit.*

⁴ Véase el estudio del IFAI que se puede consultar en su página de Internet, “Criterios y Resoluciones del IFAI”, pp. 5 y 6.

nariamente genérica los criterios para trazar las diferencias entre el ámbito de secrecía y el ámbito de transparencia de las instituciones federales en seguridad y persecución criminal; en su Artículo 13 clasifica como “información reservada” aquella cuya difusión pueda: “comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional” (fracción I) y “causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia...” (fracción IV). Por su parte, la fracción III del Artículo 14 establece que son información reservada “las averiguaciones previas”. Asimismo el Artículo 15 de la misma ley determina que la información clasificada como reservada “podrá permanecer con ese carácter hasta por un periodo de 12 años”.

Con categorías tan amplias e indeterminadas (“seguridad nacional, seguridad pública, defensa nacional, averiguaciones previas) la LFTAIPG dejaba un espacio enorme a las instituciones de seguridad y persecución criminal para mantener su obscurantismo histórico. A fin de cuentas, cualquiera de las tareas de esas instituciones está vinculada con alguna de esas categorías. El IFAI buscó atenuar los efectos negativos de la indeterminación de la ley. Estableció, para ello, los denominados *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*.⁵ El lineamiento octavo establece que, para clasificar la información a la que se refiere el Artículo 13 de la LFTAIPG, “no podrá ser suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con materias que se protegen en dicho artículo, sino que deberá también considerarse la existencia de *elementos objetivos* [las cursivas son de quien escribe, N. del E.] que permiten determinar si la difusión de la información causaría un *daño presente, probable y específico* a los intereses jurídicamente tutelados por dicho precepto” [las cursivas son de quien escribe, N. del E.]. Sin duda la llamada “prueba de daño” dio elementos al IFAI para analizar los criterios de clasificación de información reservada por tales instituciones.⁶

⁵ Tales lineamientos fueron publicados en el Diario Oficial el 18 de agosto de 2003

⁶ Según Sergio López y Alejandro Posadas, de la lectura del artículo 13 de la LFTAIPG se desprende que cualquiera de las causales requieren de una condición adicional: la reserva procede sólo si “compromete” la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. En este sentido, según los autores, la propia ley implícitamente estaba estableciendo una prueba de daño. Véase “La prueba de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, Documento de Trabajo 18, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2006, p. 21.

Sin embargo, el estándar de la “prueba de daño” sólo se podía determinar de forma casuística a través de las resoluciones del IFAI. En cada caso el IFAI tiene que evaluar si existen o no “elementos objetivos” sobre el daño presente; probable y específico de difundir la información objeto de la solicitud a la dependencia.⁷

El lineamiento vigésimo sexto, por su parte, es mucho más específico que la “prueba de daño”, para acotar los efectos de la fracción III del Artículo 14 de la LFTAIPG, relativo a la secrecía de la averiguación previa. Dicho lineamiento señala que, tratándose de las averiguaciones previas, sólo puede estimarse que es información reservada la que se genera durante la etapa de investigación. Es decir, una vez que el MP ejerce acción penal o prescribe el delito, las averiguaciones previas deben ser públicas. Más adelante analizaré por qué este criterio todavía no es suficientemente sólido para generar un escrutinio efectivo sobre el quehacer de los ministerios públicos.

Esta generalidad de los criterios normativos de la LFTAIPG en materia de información reservada en materia de seguridad y persecución criminal, así como el nivel de indeterminación de la prueba de daño, tiene ventajas y desventajas. La principal ventaja es que su indeterminación permite a la intérprete de la ley (IFAI) ir definiendo, a través de un proceso casuístico de ensayo y error, el ámbito de cuánto tiene que ser público y cuánto tiene que ser reservado en esta materia. La indeterminación legislativa es útil cuando el legislador estima que una norma más precisa puede traer consigo efectos negativos si se aplica sin tomar en cuenta las circunstancias individuales de cada caso. En este sentido, la vaguedad del texto legislativo y la indeterminación del estándar de la prueba de daño son una forma de delegar al órgano aplicador de la ley la responsabilidad de ir definiendo aquello que el legislador no pudo definir. La ventaja de la casuística, así, es la capacidad de ir ajustando el texto de la ley a las distintas realidades fácticas e ir encontrando, caso por caso, las mejores prácticas y las mejores soluciones.⁸

⁷ *Ibidem*, para un análisis comparado sobre la prueba de daño en Estados Unidos, Irlanda y México.

⁸ En la academia jurídica estadounidense existe un amplio debate acerca de las ventajas y desventajas de las normas ampliamente indeterminadas (estándares) y las reglas más precisas. Sobre este tema, véase Sullivan, K., “The Justices of Rules and Standards”, *Harvard Law Review*, vol. 106, 1992, pp. 58–65; P. Schalg, “Rules and Standards”, *University of California Los Angeles Law Review*, vol. 33, 1995 pp. 381-383; Posner, R., *The Problems of Jurisprudence*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1988, pp. 43-45; Schauer, F., *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*, Clarendon Press, Oxford-New York, reimpresión, 1992, pp. 23–30.

Las desventajas de este método de aplicación de la ley tiene que ver con dos aspectos: 1) genera mayor incertidumbre jurídica y 2) el nivel de apertura y transparencia de las instituciones de seguridad y persecución criminal puede cambiar cuando se transforma la composición del órgano que aplica la ley (IFAI).⁹ Es decir, debido a que las normas admiten un umbral muy amplio de posibles interpretaciones posibles, los comisionados del IFAI pueden modificar los criterios para definir cuándo determinada información es reservada y cuándo, en cambio, es pública.

Por ejemplo, si cambia la composición del IFAI y se nombran comisionados más adversos a la publicidad de dicha información, la fracción I del Artículo 13 de la LFTAIPG puede interpretarse en forma menos amplia con respecto de la publicidad de datos estadísticos. De manera consistente, hasta ahora, el IFAI ha establecido que la información estadística, de cualquiera de las dependencias objeto de estudio, por lo general no pone en riesgo la “seguridad nacional, la seguridad pública ni la defensa nacional”. Gracias al IFAI, los ciudadanos han tenido acceso a datos estadísticos que las dependencias objeto de estudio clasificaron como reservados, entre otros: incidencia delictiva federal (161/05); cantidad de droga decomisada (302/05); número de homicidios producto del narcotráfico (1600/08) o número de servidores públicos sujetos a investigación por presuntos nexos con redes de tráfico de indocumentados (280/07). Este criterio, sin embargo, podría modificarse con una nueva composición de los comisionados del instituto, pues depende, exclusivamente, de la forma en que han dotado de contenido el texto ambiguo de las causales de reserva a las que se refiere el Artículo 13 de la LFTAIPG.

En este sentido, dadas las características del marco normativo, el ámbito de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones federales encargadas de la seguridad y la persecución de los delitos, principalmente depende, de los consensos internos y las posiciones ideológicas de los comisionados del IFAI. Ello sucede con cualquier órgano colegiado que tiene como función resolver conflictos aplicando la ley. Quizá como en ninguna otra materia, por ello, el escrutinio público a lo que el IFAI haga o deje de hacer en este ámbito es de extraordinaria relevancia. A continuación voy a analizar, a grandes rasgos, cuál ha sido el papel del IFAI en esta materia.

⁹ Al respecto véase mi trabajo *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, McGraw Hill, Madrid, 2001, pp. 138-155.

1.2. Estado del arte de la transparencia de las instituciones federales seguridad pública y persecución criminal

Según la estadística que publica el IFAI, la PGR y la SEDENA se encuentran entre las 20 dependencias y entidades federales con más solicitudes de información de 2003 a 2009; ambas instituciones, con todo, se ubican lejos de la que se encuentra en el número uno de la lista (IMSS). La SSP y la PF, por su parte, no se figuran en ese listado. La tabla 1 muestra en números absolutos el total de solicitudes de información del IMSS, la PGR y la SEDENA, así como sus diferencias en términos porcentuales.

Tabla 1
Dependencias con más solicitudes de información

Dependencia	IMSS	PGR	SEDENA
No. de solicitudes	65,030	11,424	9,091
		82.4% menos solicitudes que el IMSS	86% menos solicitudes que el IMSS

Fuente: Estadísticas del IFAI.

Las cuatro instituciones objeto de este estudio (la PGR, la SEDENA, la PF y la SSP), por su parte, se encuentran entre las 20 dependencias y entidades federales que más respuestas negativas han dado con respecto a solicitudes de información por estimar que la información es reservada. En esa lista; la PGR ocupa el lugar número dos; la SEDENA el lugar número 15; la PF el 19, y la SSP el 20. La siguiente tabla muestra esta información.

Tabla 2
Dependencias con el mayor número de solicitudes negadas por clasificación de reserva

Dependencia	No. de solicitudes negadas	Lugar en la lista
PGR	756	2
SEDENA	183	15
PF	163	19
SSP	159	20

Fuente: Estadísticas del IFAI.

Los datos de ambas tablas nos permiten advertir dos evidencias. En primer término, el escrutinio público, a través de solicitudes de acceso a información, no es homogéneo en todas las instituciones que conforman el aparato coactivo del gobierno federal. La PGR y la SEDENA son instituciones mucho más monitoreadas que la PF y la SSP. Ello es un hecho significativo. ¿Por qué los ciudadanos, las organizaciones civiles o los medios de comunicación no tienen los ojos puestos en dos de las instituciones que han jugado un papel preponderante en la estrategia del gobierno de Felipe Calderón en la lucha contra el crimen organizado? No tengo una respuesta a esta interrogante.

La PGR, por otra parte, ha sido más reservada a entregar información pública que las otras instituciones objeto de este estudio. Según la información del IFAI, de 2003 a 2009, la PGR recibió 11,429 solicitudes de información y clasificó como reservadas 756, es decir, 6.6%. En ese mismo lapso, la SEDENA recibió 9,091 solicitudes y clasificó como reservada 183, es decir, 2%. Los porcentajes, con todo, en ambos casos son bajos, lo que indica que no constituye la primera estrategia de ninguna de las dos instituciones clasificar la información solicitada como reservada, a pesar de que, en alguna medida, la generalidad del marco normativo en la materia podría incentivar que ello fuese así.

Por lo que toca a la actividad del IFAI en este ámbito, la siguiente tabla muestra el total de los recursos de revisión por dependencia que se han resuelto en este ámbito de 2003 a 2008, así como el sentido de las resoluciones del IFAI.

Tabla 3
Sentido de las resoluciones del IFAI

Sentido de las Resoluciones del IFAI, según dependencia obligada, del 2003 al 2008					
Dependencia	Total	No resuelve*	Confirma	Modifica	Revoca
PGR	810	389	62	175	184
SEDENA	384	132	87	108	57
PFP	237	113	16	67	41
SSP	322	90	35	57	145
TOTAL	1753	724	200	407	427

* Incluye las categorías: sobreseimiento, desechamiento y no presentado.

Fuente estadística del IFAI.

Cabe destacar, primero, que los casos “no resueltos” por el IFAI incluyen sobreseimientos y que, de acuerdo con Alfonso Hernández Valdez (2009) “la principal razón por la cual los recursos se sobreseen es porque durante el proceso de sustanciación del recurso se entregó la información que el recurrente había solicitado desde un principio”.¹⁰ Significa que una parte de los casos no resueltos son casos en donde se entregó la información.

En los casos en los cuales las instituciones niegan la información solicitada, lo primero que se puede apreciar es que el IFAI ha recibido casi más del doble de recursos de revisión (RR) provenientes de la PGR que de las otras instituciones. La probabilidad, asimismo, de que el IFAI modifique o revoque la respuesta de la Unidad de Enlace de dicha institución es 44%. Es decir, de los 810 RR de la PGR, en 349 el IFAI modificó o revocó la decisión de no dar acceso a la información solicitada. Repitiendo este mismo cálculo, en el caso de la SEDENA, el porcentaje de modificaciones o revocaciones respecto al total de los RR es de 43%; el de la SSP es de 63% y el de la PF de 45%.

Estos datos indican diversas conclusiones. En primer término que la posibilidad de que el IFAI modifique o revoque las decisiones de las Unidades de Enlace de las instituciones objeto de estudio ronda en torno al 50%, salvo en el caso de la SSP que es un poco superior; que es una proporción bastante pequeña con relación al total de solicitudes que los ciudadanos han formulado a esas dependencias. En el caso de la PGR, por ejemplo, según la información estadística del IFAI, de 2003 a 2008, la dependencia recibió 9,075 solicitudes de información, de las cuales el solicitante se inconformó de la decisión presentando un RR ante el IFAI en 810 casos; esto es 9% del total de las solicitudes presentadas ante la institución. El IFAI, asimismo, modificó o revocó 359 decisiones, lo que equivale a 4% del total de solicitudes de información que se presentaron ante la PGR durante ese período.

En el caso de la SEDENA, de las 6,954 solicitudes de información que recibió la dependencia entre 2003 y 2008, se presentaron 384 RR ante el IFAI, es decir, 5.5% respecto del total de solicitudes y el IFAI revocó o modificó 165 de las decisiones impugnadas, esto es, 2.4% del total de solicitudes de información presentadas a dicha dependencia.

¹⁰ “Estudio sobre el impacto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de desarrollo social”, México, IFAI, 2009, p. 28.

Los datos agregados, en suma, indican que las instituciones de seguridad y persecución criminal tienden a proporcionar la información que se les solicita, o bien, que ante la negativa de la información solicitada los ciudadanos no acuden al IFAI. También indican que el IFAI ha intervenido en forma puntual en algunas de estas decisiones. El papel del IFAI ha sido clave para ir generando un acceso a la información más profundo y, al mismo tiempo, para movilizar paulatinamente las fronteras entre lo público y lo secreto en materia de seguridad federal. La resistencia de estas instituciones a la transparencia y la rendición de cuentas, de 2003 a 2008, ha tenido que ver con temas y materias puntuales. El propio IFAI, a través de un consistente estudio sobre los criterios y resoluciones relevantes, destaca algunos de estos aspectos a los que me refiero.¹¹

a) Estadísticas

El IFAI ha establecido, como ya señalé, que los datos estadísticos son información pública, pues no vulneran ninguna actividad relacionada con la seguridad nacional, la seguridad pública ni la persecución de los delitos. En función de este criterio, el Pleno ha resuelto que se entregue información estadística que en la mayoría de los países democráticos es pública, por ejemplo: incidencia delictiva del fuero federal; incidencia nacional por estado; cantidad de droga decomisada; número de plantíos de marihuana y amapola en Guanajuato; número de elementos asignados a Coahuila en un periodo de diez años.¹² Lo que a todas luces es sorprendente es que en primera instancia estas instituciones hubiesen negado el acceso a esa información clasificándola como reservada.

La regla de que la estadística es pública, sin embargo, tiene algunas excepciones bien fundamentadas. La resolución 111/03 confirmó como reservada la información de la SEDENA con respecto al número de regimientos de caballería, batallones, artillería, entre otros, por considerar que esa información era de carácter táctico y estratégico.¹³

b) Información difundida por la propia institución

El IFAI ha establecido que información similar o con las mismas características que ha sido difundida por las instituciones en boletines de prensa o en entrevistas en medios de comunicación

¹¹ Criterios y Resoluciones del IFAI, *Op.cit.*

¹² *Ibidem.* p. 10.

¹³ *Ibidem.* p. 13.

debe ser pública. La resolución 1600/08 es un buen ejemplo de este criterio, pues la PGR manifestó que era información reservada la relativa a homicidios relacionados con el narcotráfico. Sin embargo, el IFAI localizó boletines de prensa en los cuales la PGR se refería al número de homicidios por narcotráfico. El IFAI revocó la clasificación y ordenó la entrega de la información solicitada. Lo mismo sucedió en el recurso 2366/05, en donde la SEDENA clasificó como reservada la información relativa a la capacidad de disparo de las armas utilizadas en la operación a “Fuego Real”, pues estimó que dar a conocer las características de su armamento vulnera su capacidad operativa y logística. A pesar de esa declaración, el IFAI revocó dicha respuesta pues dicha dependencia publica en su propia página de Internet información sobre el armamento que utiliza.¹⁴

c) Averiguaciones previas

Existe un importante número de resoluciones en este ámbito, lo cual sólo habla de la opacidad que existe en el funcionamiento del sistema de procuración e impartición de justicia en México. El criterio general del IFAI, de acuerdo con la normatividad existente en la materia, ha sido que las averiguaciones previas son información reservada cuando están en proceso de integración o en archivo de reserva. Si el MP ejerce acción penal o el juez dicta sentencia, la averiguación previa debe ser pública.¹⁵

Son palmarias las razones por las que una averiguación en proceso de integración no pueda ser pública. Es en esa fase cuando el MP está en proceso de determinar el cuerpo del delito y detectar a un presunto responsable. Sin embargo, la práctica de las procuradurías es que, cuando estima que ya no hay nada que hacer y a pesar de ello no puede consignar el caso ante un juez, envía la averiguación previa al archivo de reserva. Ello no significa que va a seguir investigando, sino que va a esperar a que transcurra el tiempo en el que prescribe el delito para enviar la averiguación previa al archivo definitivo. En este sentido, la averiguación previa en archivo de reserva debería ser pública, pues, en la práctica, ello no está inhibiendo la posibilidad de esclarecer los hechos delictivos. Para que ello suceda parece que debe existir una reforma legal al Artículo 14, fracción III de la LFTAIPG. El IFAI está atado de manos.

¹⁴ *Ibidem*. pp. 11-14.

¹⁵ *Ibidem*. p. 19.

d) Información clasificada como reservada

Las siguientes tablas muestran el tipo de información que el IFAI ha estimado que debe mantenerse como reservada en cada una de las instituciones durante el 2008.

1 Procuraduría General de la República

Tabla 4

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI durante el 2008 en los que la Procuraduría General de la República es la autoridad obligada.

Procuraduría General de la República. 2008	
No. de Recursos de Revisión	194
Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta la PGR	19
Tipo de información denegada*	<ul style="list-style-type: none"> a) Antecedentes penales por incompetencia. b) Dictámenes emitidos durante una averiguación previa: dictámenes médicos o indagatorias sobre cuentas bancarias. c) Estado que guarda una A.P.: reserva, N.E.A.P. ó consignación. d) Copia simples o versiones electrónicas de averiguaciones previas. e) No. de delitos denunciados en contra de militares, debido a que la PGR no cuenta con ese tipo de información (si los denuncian como civiles). f) Total de armas decomisadas. Se niega la información por incompetencia.

g) Documentos en posesión de la PGR en el que aparezca el nombre del solicitante.

* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: 4241, 3925, 4078, 242, 4728, 1097, 329, 1563, 1562, 1624, 1765, 2748, 2747, 1080, 2976, 4031, 3049, 5190, 4940.

Fuente estadística del IFAI.

2 Policía Federal

Tabla 5

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI durante el 2008 en los que la Policía Federal es la autoridad obligada.

Policía Federal. 2008	
No. de Recursos de Revisión	83
Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta de negativa de la Policía Federal	4
Tipo de información denegada*	<ul style="list-style-type: none">- Incompetencia: justificación de una disminución en el sueldo de la solicitante, funcionaria de la dependencia.- Información clasificada: versión pública del documento que da soporte oficial a la designación de un suboficial en Sinaloa.- Inexistente: Documentos en los que se notifica el cese de un Policía Federal de Caminos durante 1993, y la justificación del mismo.- Reservada: número de unidades vehiculares que resguardan la ruta Manzanillo-D.F. Y cuantas unidades están en servicio y cuantas no.
* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: no. 3742, no. 3055, no. 1798, no. 3878	
Fuente estadística del IFAI.	

3 Secretaría de Seguridad Pública

Tabla 6

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI entre 2006 y 2009 en los que la Secretaría de Seguridad Pública es la autoridad obligada y confirma la negativa de entregar información

Secretaría de Seguridad Pública. 2006-2009	
No. De Recursos de Revisión	306
Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta de la SSP	36
Tipo de información denegada	<ul style="list-style-type: none">a) Información sobre las sanciones y aplicación de las mismas por infracciones al Servicio Civil de Carrera. No hay dependencias que procesen esa información.b) Incompetencia: información sobre el internado y disciplina militar de la PFP; delitos de violación cometidos en un estado; documentos relacionados con A.P.; cómo obtener libertad anticipada, y expedientes de Menores Infractores.c) Información sobre el accidente donde murió Juan Camilo Mouriño.d) Facturas del equipo utilizado por elementos de la SSP.e) Información personal sobre funcionarios de la SSP.f) Recursos y uso de los mismos destinados a la Conferencia Nacional de Gobernadores.g) Porcentaje del presupuesto que se ha gastado en operativos contra el narcotráfico.h) Convenios de colaboración con otras instituciones.

- i) No. de placas, marca y modelo de autos accidentados durante el 2007.
- j) Copia de exámenes de confianza aplicados a funcionarios de la SSP.
- k) Los policías que participaron en el operativo de Atenco en el 2006.
- l) Descripción de artículos decomisados.
- m) Información personal y de identificación de todos los internos de todos los centros penitenciarios del país.

* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: 4201,4420, 2063, 1114, 663, 502, 643, 655, 641, 1400,

4 Secretaría de la Defensa Nacional

Tabla 7

Recursos de Revisión resueltos por el IFAI durante el 2008 en los que la Secretaría de Defensa Nacional es la autoridad obligada.

Secretaría de la Defensa Nacional. 2008	
No. de Recursos de Revisión	90
Resoluciones del IFAI que confirman la respuesta de la SEDENA	28
Tipo de información denegada*	Clasificada: Inventario de armas y equipo militar a disposición del ejército, militares que han muerto de sida a la fecha, participación de la SEDENA en operativos de fiestas patrias y detalles y costos. También bitácoras o información sobre el movimiento zapatista en Chiapas y la participación de la SEDENA. Funcionamiento y organización de la segunda inteligencia del Estado Mayor Presidencial.

No existente: Estadísticas en Excel sobre las solicitudes de información vía el IFAI que ha recibido esta dependencia, clasificada. Copias de contratos con periódicos.

* La información vertida en la tabla se tomó de los siguientes expedientes: 4187, 63, 59, 4758, 360, 323, 1363,4774, 4394.

Fuente estadística del: IFAI

2. Transparencia focalizada en las instituciones federales de seguridad y persecución criminal

El muy difícil evaluar la utilidad, pertinencia y grado de relevancia de las miles de solicitudes de información que se han presentado a las dependencias objeto de nuestro estudio. Los ciudadanos, las asociaciones civiles y los medios de comunicación solicitan información con distintos propósitos y utilizan esa información de diversas maneras. Está claro que el derecho de acceso a la información debe ser tan amplio como sea posible y su ejercicio no debe estar condicionado a ningún tipo de justificación.¹⁶

Aunque, uno de los subproductos posibles que debe traer consigo la transparencia gubernamental, es fomentar un debate público más sustancial, constructivo e informado en materia de seguridad y procuración de justicia, las instituciones que se encargan de estas funciones deberían procurar sistematizar y hacer pública la información clave que permita a la sociedad entender sus tareas sustantivas y evaluarlas a partir de dichos principios. Como en pocas áreas del quehacer del Estado, en el ámbito de la seguridad pública prevalece una profunda confusión en el debate público y en la sociedad respecto de cuál es el propósito de las acciones gubernamentales; qué resultados se pueden esperar y en cuánto tiempo.

¹⁶ Sobre los posibles efectos negativos de una “excesiva” transparencia, véase: Gerring, J y Thacker, S.C, “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, 34(2), 2004, pp. 295–330. Lo cierto es que cuando está iniciando un proceso de acceso a la información gubernamental, después de muchas décadas de secretismo y obscurantismo, es importante dejar que este proceso se fortalezca y dé frutos, antes de discutir si la transparencia es “excesiva”. En México estamos lejos de que ello suceda, por lo menos en el ámbito de las instituciones de seguridad y persecución criminal.

En este apartado no pretendo desarrollar un catálogo de información que podría ayudar a tomar decisiones a los ciudadanos; tampoco pretendo ser exhaustiva en todo ello que sería útil que las instituciones difundirán. Mi objetivo es mucho más modesto. Por un lado, pretendo generar algunos criterios y parámetros de medición respecto al quehacer de esas instituciones en el ámbito del combate al crimen organizado; intento, por otra parte, analizar los aspectos clave que las reformas a dichas instituciones tendrían que contemplar para reconstruir su fortaleza y legitimidad en un contexto democrático. En ambos casos señalo el tipo de información que permitiría a los ciudadanos evaluar la idoneidad, relevancia, pertinencia y grado de impacto de las acciones y políticas de estas instituciones en ambos ámbitos. Destaco, asimismo, qué tipo de datos no permitirían llevar a cabo dicha evaluación y que generan confusión en el debate público.

2.1. Crimen vs. Reformas institucionales

El gobierno federal, principalmente desde la administración del presidente Felipe Calderón, ha impulsado dos tipos de estrategias para reconstruir los cimientos de la autoridad del Estado frente al crimen. Por un lado, se han llevado a cabo diversas estrategias de distinto tipo para frenar el crimen organizado, para detener y procesar a los presuntos responsables y para restablecer la paz en las comunidades más afectadas por este tipo de delincuencia¹⁷ y, por el otro, se han puesto en marcha reformas institucionales, principalmente en el ámbito de la SSP, para fortalecer la Policía Federal, los sistemas de inteligencia criminal y la capacidad técnica y profesional de las instituciones encargadas de hacer frente a la delincuencia organizada. En este sentido, un primer elemento básico de una estrategia de transparencia focalizada debe separar en dos bloques distintos la información y datos que deben ser públicos para que el ciudadano evalúe los éxitos y fracasos de ambos tipos de actividades.

¹⁷ Las estrategias de inteligencia y la ruta crítica de las acciones del gobierno de Calderón por su naturaleza no son públicas. Lo que se puede apreciar, desde la mirada del ciudadano común y corriente, es que en este sexenio se han desplegado en muchas zonas del país, a miles de elementos uniformados, de la Policías Federales y del Ejército, se han detenido y puestos a disposición del MP a muchas personas, se ha dificultado el traslado de droga dentro del territorio nacional, se han confiscado armas, droga e instrumentos para el crimen, entre otros.

Esta distinción es relevante por varias razones. La primera tiene que ver con que los resultados esperados son distintos, en un caso se busca controlar o limitar la actividad criminal y, la otra, con la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones. No diferenciar ambas actividades puede sabotear los procesos de reforma institucional. Ello es así pues, dada la magnitud del problema en términos de crimen organizado, es posible que se intente evaluar el éxito de la reforma policial en función del éxito en el combate al crimen organizado, lo cual sería simplemente absurdo. Una reforma policial o institucional de gran calado, tomará varios años para ver sus resultados en el combate al crimen organizado. Si es posible, con todo, que se vean algunos resultados en el mediano plazo que estén vinculados con otros factores clave, como confianza ciudadana, servicio civil de carrera, capacitación, etc. Es importante, por lo tanto, ir acompañando y monitoreando el proceso de reforma paso por paso y diferenciarlo del combate al crimen organizado.

Distinguir el combate a la delincuencia de las reformas institucionales, finalmente, es importante también en términos del Artículo 13 de la LFTAIPG. En mi opinión, las causales por las que se puede reservar la información tienen que ver más con el primer rubro que con lo segundo: la posibilidad de que la información difundida pueda comprometer “la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional” o que pudiera causar “serio perjuicio a la prevención y persecución de los delitos” tienen que ver con las capacidades estratégicas, técnicas o de gestión de las instituciones involucradas para detectar y consignar a los transgresores de la ley. Una reforma institucional, en cambio, nada tiene que ver con los riesgos a los que se refiere el Artículo 13 de la LFTAIPG. Tales reformas se relacionan con las políticas de fortalecimiento y mejora de tales instituciones. El acceso a la información de las acciones emprendidas en esta dirección, por tanto, debería ser bastante amplio.

2.2. Información que permitiría evaluar las acciones de las instituciones de seguridad y persecución criminal en materia de lucha contra el crimen organizado

El crimen organizado se denomina así pues, a diferencia del crimen ordinario; quienes los cometen cuentan con una amplia red de personas y organizaciones involucradas: desde gatilleros y vendedores de droga o de armas, hasta funcionarios públicos que les brindan protección; empresas que lavan el dinero y agentes

financieros que les ayudan a hacer transacciones monetarias en cualquier parte del mundo. Desarticular una organización criminal, por ende, requiere de un conjunto de acciones en distintos ámbitos con miras a romper las redes de complicidad y las estrategias de operación que permiten a la organización funcionar y obtener grandes utilidades.

Teniendo ello en cuenta, una forma de evaluar las acciones de las instituciones objeto de estudio en el combate al crimen organizado es desde el análisis del posible grado de impacto que determinada acción en específico puede tener en la desarticulación de una organización criminal. El grado de impacto es mayor cuanto más rompa con la vinculación o vasos comunicantes que tiene la organización criminal con las instituciones públicas y privadas que le permiten funcionar. Por ejemplo, detener y consignar a los asesinos de la organización tiene un grado menor de impacto que detectar y consignar a policías que trabajan para la misma. Así ocurre porque mientras los gatilleros no tienen vínculos con las instituciones del Estado y son bastante reemplazables para la organización, los policías, en cambio, sí tienen esas relaciones, por lo tanto, su función es más importante en términos estratégicos para la organización (proporcionan información, sabotean las estrategias del Estado, debilitan la capacidad institucional, etc.).

En el mismo sentido, detectar y consignar a policías municipales vinculados con el crimen organizado tiene un grado menor de impacto que desarticular una red de protección a los criminales por parte de altos funcionarios de la SIEDO y la SSP, como ocurrió en la denominada Operación Limpieza.¹⁸ El tipo de protección, la calidad de la información proporcionada y la capacidad de sabotear las estrategias del Estado por parte de altos funcionarios de la PGR y la SSP es mucho mayor que la que puede tener un policía municipal. La posibilidad de que la organización criminal reemplace de forma inmediata a un alto funcionario, además, es mucho menor que en el caso de un policía municipal.

Una estrategia de transparencia focalizada por parte de las instituciones objeto de estudio debería estar organizada en función de datos agregados que permitieran a los ciudadanos, académicos, organizaciones civiles y medios de comunicación, evaluar el impacto

¹⁸ Como ampliamente divulgó la prensa y los medios de comunicación, la Operación Limpieza estuvo a cargo de la PGR, y se llevó a cabo durante el segundo semestre del 2008. El objetivo de la misma fue depurar de la infiltración del crimen organizado a la PGR y a la SSP. Como resultado de la misma, se consignaron 25 altos funcionarios de ambas instituciones.

que tienen sus distintas acciones en la desarticulación de las organizaciones criminales. No basta, por lo tanto, con dar a conocer el número de detenciones y consignaciones; es necesario, además, especificar la relevancia de esas acciones. Ello implica sistematizar la información en determinadas categorías que permitan saber: 1) tipo de persona que se detiene y consigna (gatilleros, vendedores de droga, policías municipales, agentes el MP, soldados, generales, policías federales, altos funcionarios públicos, socios de una empresa, etc.) y 2) delito que se les imputa (venta de droga, homicidio, delitos relacionados con alguna forma de corrupción, lavado de dinero, etc.). No se tiene que revelar el nombre y apellido de los detenidos. Basta con los números agregados para poder evaluar la relevancia e impacto de las detenciones y consignaciones efectuadas.

Cabe destacar, por otra parte, que droga, armas, cartuchos o bienes decomisados no necesariamente nos indican que el Estado está siendo capaz de debilitar a las organizaciones criminales. Hay que tomar en cuenta que mientras esas organizaciones delictivas puedan obtener grandes utilidades y puedan lavar su dinero en la economía formal, también podrán volver a producir droga, comparar armas o volver a adquirir los bienes decomisados. Si bien los decomisos son necesarios como parte de una estrategia contra el crimen organizado, también es cierto que por sí mismos, esos decomisos no pueden ser un parámetro de medición de éxito.

Los datos agregados de número de personas detenidas como medición de éxito de las acciones del Ejército o de la PF, asimismo, puede ser un indicador perverso. Detener por detener, sin pruebas o elementos que apunten a la probable responsabilidad del detenido, genera arbitrariedad e inseguridad en los ciudadanos. Es necesario, por tanto, diferenciar el número de detenciones del número de consignaciones. Es lo último lo que cuenta.

Evaluar el desempeño de la PGR el número total de averiguaciones previas iniciadas y consignadas en términos absolutos tampoco es un indicador acertado. Cualquier sistema de persecución criminal tiene una capacidad limitada para resolver exitosamente asuntos. En consecuencia, lo que se puede esperar de estas instituciones es que destinen sus recursos humanos y materiales a los casos más relevantes en términos de la actividad criminal. Si de lo que se trata es de medir su desempeño en función del número total de averiguaciones previas consignadas, lo que se incentiva es que los ministerios públicos se dediquen a resolver los

casos más sencillos pues ello les permite consignar más asuntos. Una investigación criminal exitosa en lavado de dinero puede tomar varios años, mientras que consignar a un vendedor de droga se realiza con mucho más facilidad y prontitud. Un caso exitoso de lavado de dinero, asimismo, debilita con mucho más penetración a la organización criminal que un caso de vendedor de droga al menudeo.

La cantidad de averiguaciones previas consignadas como indicador de buen desempeño, por lo tanto, puede inhibir la persecución de los delitos que mayor impacto tendrían en la desarticulación de las organizaciones criminales que operan en el país.

En suma, para evaluar hasta qué punto las acciones de las instituciones objeto de estudio están debilitando a las organizaciones criminales, es preciso determinar el grado en que tales acciones rompen los vínculos que requieren dichas organizaciones con la economía formal y las instituciones públicas y privadas. Para ello, un criterio básico de evaluación es conocer los datos agregados respecto de personas consignadas, tipo de delito y características de las mismas. En la medida en que las instituciones objeto de estudio desarrollen capacidades de inteligencia criminal para detectar no sólo a los últimos eslabones de la cadena delictiva (gatilleros y policías municipales) sino a los que comandan la organización y a sus cómplices en el sector formal, mejores resultados podrán generar en este frente.

2.3. Reformas y fortaleza institucionales

Uno de los graves problemas de las instituciones de seguridad y persecución criminal es su debilidad. Nuestras instituciones de policía, procuración e impartición de justicia se concibieron y desarrollaron en un país que tenía dos características: 1) un sistema político autoritario y 2) baja incidencia delictiva. Ello incentivo lo que denomino un modelo de persecución autoritario en donde los casos penales se resolvían en tres fases: 1) la policía obtenía información para armar la acusación intimidando y coaccionando al testigos y presuntos responsables; 2) el Ministerio Público le daba “forma legal” a la ilegalidad, a través de integrar a un expediente, denominado averiguación previa, un conjunto de diligencias que en el fondo eran irrelevantes pero servían para simular que se había “investigado el delito”, y 3) el juez era un simple ratificador de la acusación del MP; no ejercía ningún tipo de control a la arbitrariedad

en el proceso de investigación, ni tampoco era un árbitro imparcial entre acusado y acusador.¹⁹

La baja incidencia delictiva, aunada a la enorme concentración de poder, hacía que no fuese necesario contar con instituciones de investigación y persecución profesionales y robustas. El sistema no desarrolló potenciales ni capacidades para resolver y atender delitos complejos.

En ese contexto, desde 1983 comienza a aumentar la incidencia delictiva en el país. No sólo se empezaron a cometer más crímenes, sino que éstos se complejizaron. El crimen organizado creció y creció y no contábamos con las instituciones capaces de hacerle frente.²⁰

Más de tres décadas después no poseemos aún las policías y procuradurías que requeriría un Estado democrático. Las reformas más serias para generar capacidades de inteligencia criminal y policías efectivos, sin duda, la ha puesto en marcha el gobierno de Calderón. Está pendiente aún la reforma a la procuración de justicia. Sin embargo, en los siguientes años tendrá que suceder, gracias a la reforma constitucional de 2008 en materia de juicios orales. Con todo, cualquiera de estas reformas tomará varios años para consolidarse y es fácil que se pierda su continuidad con el inicio de un nuevo sexenio. Por lo anterior, parece de especial relevancia generar información pública que permita entender los avances de estas reformas a lo largo del tiempo.

En mi opinión, el corazón de cualquier reforma a estas instituciones pasa por la calidad de los recursos humanos y por la implantación de una nueva “cultura” institucional; es decir, por abandonar de raíz el modelo de persecución autoritaria y sustituirlo por uno de corte democrático, en donde policías y los MP actúen sujetos a la Constitución y las leyes, respetando los derechos constitucionales de víctimas y acusados.

Para entender si este proceso está sucediendo y en qué dimensión, la siguiente información es crucial:

a) Proceso de depuración de las instituciones

Un primer paso clave para el éxito de cualquier reforma en este ámbito consiste en depurarla de sus elementos nocivos e ineficientes. Tenemos que tener la certeza de que todos los trabajan

¹⁹ Véase mi trabajo “El Ministerio Público desde adentro...”, *op. cit.*, pp. 5-7.

²⁰ Véase mi trabajo “Ineficacia y arbitrariedad”, *op. cit.*, pp. 7-10.

en esas instituciones no forman parte del crimen organizado. En este sentido, sería útil conocer y difundir las cifras de policías, ministerios públicos u otro tipo de funcionario que haya sido retirado, despedido o procesado. También sería importante dar a conocer el número de funcionarios a los que se les ha aplicado los controles de confianza y, además, los resultados del mismo en números agregados. Para darnos una idea de lo que significa un verdadero proceso de depuración de corporaciones policiales, en el caso de Colombia, por ejemplo, entre 1995 y 2001 se despidieron 8,500 uniformados de distintos rangos, lo que equivalía a 12% de los miembros de la corporación. En el caso de la Policía Federal mexicana no tenemos ninguna noción de qué ha pasado en este ámbito.

b) Criterios de selección y capacitación del los nuevos funcionarios contratados

Es importante tener la certeza de que las nuevas contrataciones se han hecho correctamente, desde el número, el perfil, hasta los criterios para determinar la confiabilidad de los nuevos elementos. Sería importante, asimismo, saber cómo se les está capacitando; por cuánto tiempo; cómo se determina si la capacitación es exitosa; cuál es el programa de capacitación. Todos estos elementos no se han manifestado públicamente.

c) Controles de arbitrariedad y corrupción

Ambos temas son centrales para que las reformas a la Policía Federal y a la PGR, en su momento, sean exitosas. Si con tales reformas no se logra implantar un modelo de persecución criminal propio de una democracia, la debilidad de las instituciones seguirá prevaleciendo. Cuando forma parte del trabajo de la policía o del MP, golpear, intimidar, detener arbitrariamente, fabricar evidencia, etcétera, no sólo se están violando los derechos de los ciudadanos, sino además se merma la disciplina interna que debe existir al interior de estas instituciones. La arbitrariedad como forma de trabajo, también, acentúa la desconfianza de los ciudadanos hacia estas instituciones.

En este sentido, los datos agregados de cuántos policías o de los MP han sido sancionados por abusos o corrupción, así como la información específica sobre casos emblemáticos, resulta de especial relevancia para el éxito de cualquier reforma en este ámbito.

Conclusiones

La transparencia y acceso a la información, tratándose las instituciones de seguridad y persecución criminal, debe encontrar un balance correcto entre la información que debe ser pública y la que, por razones de las funciones que realizan, debe ser reservada para no arriesgar su capacidad de respuesta frente al crimen. En México, el marco normativo en la materia, en el caso del gobierno federal, es extraordinariamente vago y genérico. Dicha indeterminación normativa ha hecho que sean los órganos aplicadores de la ley los que vayan definiendo, a través de un proceso casuístico, las fronteras entre lo público y lo reservado en cuanto a la información de las instituciones de seguridad y persecución criminal.

Los datos indican que, a pesar de la generalidad del marco normativo, las instituciones objeto de este estudio no han llevado a cabo políticas sistemáticas de obscurantismo y negación de la información que solicitan los ciudadanos, o bien, que los ciudadanos, ante las negativas de información, no acuden al IFAI. Lo que si sabemos es que los recursos de revisión que llegan al IFAI en estas materias son una proporción mínima respecto del total de solicitudes de información que reciben las dependencias. El papel del IFAI, en este sentido, ha sido más puntual; así se ha generando un acceso a la información más profundo y, al mismo tiempo, se están moviendo, poco a poco, las fronteras entre lo público y lo secreto en materia de seguridad federal. Las resistencias de las dependencias federales de seguridad y persecución criminal han tenido que ver con temas específicos.

Ahora bien, si lo que se quiere es lograr que la transparencia en cuestiones de seguridad fomente un debate público más abierto, sólido, constructivo e informado en la materia, sería muy útil que las instituciones encargadas de estas funciones procuraran sistematizar y hacer pública la información clave para que la sociedad entienda sus tareas sustantivas y tenga elementos para evaluarlas. Este trabajo propone algunos criterios y parámetros de medición respecto del quehacer de las instituciones de seguridad y persecución criminal federal en dos ámbitos: combate al crimen organizado y reformas de las instituciones.

Sobre el combate al crimen organizado, este trabajo propone que el criterio básico para medir los resultados de las acciones emprendidas tenga como eje rector el posible grado de

impacto que determinada acción, en específico, puede tener en la desarticulación de una organización criminal. El grado de impacto será mayor cuánto más rompa los vínculos o vasos comunicantes que tiene la organización con las instituciones públicas y privadas. Sin esos vasos comunicantes simplemente la organización no podría funcionar. Una estrategia de transparencia focalizada, por parte de todas las instituciones de seguridad y persecución criminal, debería hacer pública la información estadística que permitiera a los ciudadanos, organizaciones civiles y medios de comunicación llevar a cabo este tipo de evaluaciones.

Por lo que respecta a las reformas y fortalezas institucionales se propone que la evaluación a dichas reformas se centre en dos aspectos: 1) la calidad de recursos humanos y 2) la implantación de una nueva cultura institucional que rompa de raíz con el modelo de persecución criminal autoritario. Para que los ciudadanos puedan determinar si ello está sucediendo o no y en qué dimensión, se tendría que hacer sistematizar y hacer pública información en tres aspectos: proceso de depuración de las instituciones, criterios de selección y capacitación de los nuevos funcionarios y procesos y resultados de los controles a la arbitrariedad y la corrupción.

Sé que lo que se propone aquí es muy ambicioso, sobre todo cuando se toma en cuenta el punto de partida del que iniciamos. Hace apenas cuatro años que el IFAI comenzó a garantizar el acceso a los datos estadísticos más básicos de estas instituciones que las dependencias habían clasificado como reservados. A pesar de tal insipiencia, contar con algunos parámetros de medición como los que se proponen y la información estadística para aplicar dichos parámetros a acciones gubernamentales, en específico, tendría un efecto positivo en la calidad del debate público; en el reconocimiento y valoración colectiva de lo que el gobierno está haciendo; en generar visiones compartidas y de largo plazo en materia de seguridad; en garantizar la continuidad de las políticas y reformas que están dando resultados y, al final de cuentas, lograr restablecer la confianza, el respeto y la cooperación de los ciudadanos hacia las instituciones de seguridad y persecución criminal.