



World Justice  
Project



# INFORMAR PARA TRANSFORMAR

---

**Indicadores sobre  
la función policial  
en México**

*Informar para transformar: Indicadores sobre la función policial en México* fue preparado por Lilian Chapa Koloffon y Francisco Marcelo Torres González, bajo la dirección ejecutiva de Elizabeth Andersen y Alejandro Ponce.

El equipo de investigación, recopilación y análisis de datos estuvo conformado por Lilian Chapa Koloffon y Francisco Marcelo Torres González, quienes recibieron apoyo administrativo de Miguel Contreras, Tim Kessler, Jason Murray, Nikki Ngbichi-Moore y Richard Schorr. Agradecemos a las y los funcionarios públicos de instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia que enriquecieron este ejercicio con sus comentarios.

La implementación del micrositio se llevó a cabo con la colaboración de New Emage.

El diseño del documento descargable fue realizado por Irene Heras.

La fotografía en portada fue tomada por María Chavarría.

*Informar para transformar: Indicadores sobre la función policial en México* fue posible gracias a la generosidad de los patrocinadores del World Justice Project © Copyright 2020 propiedad del World Justice Project. Las solicitudes para reproducir este documento deben enviarse a Alejandro Ponce, The World Justice Project, 1028 Vermont Avenue, N.W. Suite 1200, Washington, D.C. 20005, U.S.A.

E-mail: [aponce@worldjusticeproject.org](mailto:aponce@worldjusticeproject.org).

#### **4 PRESENTACIÓN**

- 5 Como lo generamos
- 5 Para qué lo generamos
- 6 ¿Cómo está organizado?

#### **7 INDICADORES QUE YA SE MIDEN**

- 7 Formación para el desempeño de la función policial
- 10 Recursos y equipamiento para la función policial
- 13 Condiciones laborales para el desempeño de la función policial
- 17 Efectividad
- 21 Eficiencia
- 21 Legitimidad

#### **26 INDICADORES QUE TAMBIÉN DEBERÍAN MEDIRSE**

- 26 Formación para el desempeño de la función policial
- 27 Recursos y equipamiento para la función policial
- 27 Condiciones laborales para el desempeño de la función policial
- 28 Efectividad
- 29 Eficiencia
- 30 Legitimidad

#### **31 SELECCIÓN DE HALLAZGOS: LÍNEA BASE ESTATAL**

- 31 Formación para el desempeño de la función policial
- 32 Recursos y equipamiento para la función policial
- 32 Condiciones laborales para el desempeño de la función policial
- 33 Efectividad
- 33 Legitimidad

#### **35 NOTAS**

#### **36 BIBLIOGRAFÍA**

## PRESENTACIÓN

Las más recientes reformas constitucionales en materia de seguridad pública en México dieron claridad a la finalidad de esta función del Estado en sus tres niveles de gobierno: “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”<sup>1</sup>. La protección de estos bienes jurídicos es, entonces, un resultado que debe esperarse de la función de las policías en todo el país.

En general, a pesar de su relevancia para controlar y reducir los problemas en este ámbito, las debilidades de la policía en México son amplias, entre ellas, la falta de financiamiento que se traduce en salarios pobres, condiciones laborales inadecuadas, estado de fuerza insuficiente y falta de formación. En estas condiciones, sus integrantes deben enfrentar los problemas de seguridad que se acentuaron a partir de 2008: el incremento en la incidencia de delitos y violencia, una difundida percepción de inseguridad y la desconfianza en las instituciones de seguridad pública.

Sin embargo, desde hace poco más de una década, las reformas a la Constitución en materia de justicia penal otorgaron a la policía un nuevo papel en la función de la seguridad pública. Pasó de ser un auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos, a un actor con facultades para realizar esta tarea en coordinación con fiscalías y procuradurías de justicia. También, se les facultó para, entre otras cosas, recibir denuncias, preservar el lugar de los hechos posiblemente constitutivos de un delito, entrevistar a testigos y atender a víctimas.

Estas nuevas facultades demandan una diversidad de capacidades, condiciones e insumos materiales para desempeñarse con efectividad y eficiencia. ¿En qué medida cuentan con ellas las instituciones de seguridad pública en México? Para contribuir a responder esta pregunta, en World Justice Project generamos la iniciativa Informar para transformar: Indicadores sobre la función policial en México sobre aspectos clave para la función policial y respecto de ella: formación, equipamiento, condiciones y prestaciones laborales, efectividad, eficiencia y legitimidad. Además, creamos una propuesta de información que debería generarse para tener una visión más completa de las policías en México.

---

1. Diario Oficial de la Federación del 26/03/2019. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26%2F03%2F2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26%2F03%2F2019)

## ¿CÓMO LO GENERAMOS?

Nuestra propuesta resultó de la revisión teórica y de la retroalimentación proporcionada por funcionarios y funcionarias de seguridad pública y académicos, misma que se adaptó a la información disponible.

Utilizamos fuentes como tabulados básicos y microdatos de las encuestas nacionales de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017, de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018 y la de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, del INEGI. También, incluimos un conjunto de indicadores que no existen actualmente pero que deberían generarse en nuestro país, acorde a métricas de la función policial en otros países. En este sentido es indispensable reconocer la principal limitación de nuestra fuente principal, ENECAP 2017: es representativa para las 32 corporaciones estatales, pero no así para cada una de las policías municipales de forma individual.

De todas las corporaciones, las municipales tienen el mayor contacto diario con la población, con sus problemas de seguridad y de convivencia. Una muestra de ello es que de acuerdo con la encuesta a población general de WJP 2017, que se aplicó cara a cara, a una muestra representativa de 25,600 personas (800 por estado), con ellos ocurren el 57 por ciento de las interacciones en persona entre la ciudadanía y un agente encargado de hacer cumplir la ley. Además, la probabilidad de que una persona se sienta segura en su ciudad aumenta si tiene confianza en la policía municipal, más que en cualquier otra corporación.<sup>2</sup> Por ello, el diagnóstico de sus capacidades debe ser una prioridad para los tres niveles de gobierno.

## ¿PARA QUÉ LO GENERAMOS?

Diseñamos esta herramienta para ayudar a estados y municipios a cumplir la ley. El artículo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional estableció la obligación de realizar un diagnóstico y programa de fortalecimiento del estado de fuerza y de capacidades institucionales de las policías municipales y estatales.<sup>3</sup> También, mandata evaluar los avances en ambas materias periódicamente.

Esperamos que gobiernos municipales y estatales se apropien de nuestra propuesta de indicadores y proporcione una guía para enriquecer los ejercicios de diagnóstico, así como los criterios de evaluación de resultados de los programas de fortalecimiento con miras a transformar un actor fundamental para la construcción de seguridad y paz: las policías.

---

2. Chapa Koloffon, Lilian, & Torres González, Marcelo. (2017). Dos razones de peso por la Policía Municipal. Prevención y Castigo, blog sobre la política de seguridad; Revista Nexos. Septiembre 23, 2019. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1574>  
3. Ver [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf)

## ¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO?

### Categorías del Tablero de Indicadores sobre la función policial en México

Hemos organizado los indicadores en seis categorías principales que cubren aspectos amplios de la función policial que requieren ser medidas, y que son fundamentales en el trabajo policial. Estas categorías son resultado de una revisión de literatura académica y prácticas internacionales.

Estos aspectos son transversales a las actividades específicas de la función policial, en tanto que permean varias actividades de la policía: desde actividades como la prevención estratégica del crimen y la investigación policial, hasta las actividades de patrullaje, reacción, respuesta y contacto con la comunidad. En Gran Bretaña, los principales aspectos considerados para evaluar la función policial son eficiencia, efectividad y legitimidad.

- 1) Formación para el desempeño de la función policial.
- 2) Recursos y equipamiento para la función policial.
- 3) Condiciones laborales para el desempeño de la función policial.
- 4) Efectividad.
- 5) Eficiencia.
- 6) Legitimidad

Nuestros indicadores se enfocan, tanto en los recursos necesarios para el desempeño de la función policial, como en sus resultados. Por ello contamos con dos clases de indicadores.

**De insumo:** Esta clase de indicadores se refieren a recursos humanos, aspectos materiales, estructurales e institucionales necesarios para llevar a cabo la función policial.

**De resultado:** Esta clase de indicadores refleja el cumplimiento de los objetivos de la policía, es decir, su efecto en los problemas o fenómenos que debe atender.

No se pueden medir los resultados de la policía sin tener en cuenta los insumos materiales o intangibles –formación por ejemplo–, con los que cuentan para realizar sus funciones. Por el otro lado, medir los resultados de la policía, por medio de aspectos como la confianza de la población o de la tasa de homicidio intencional, es igual de indispensable aun cuando estamos conscientes de que existen factores externos que también inciden en estos.

## **INDICADORES QUE YA SE MIDEN**

### **1. Formación para el desempeño de la función policial**

La premisa de que el comportamiento y la efectividad de la policía puede mejorar si se provee de la capacitación adecuada y suficiente al personal desde la academia<sup>4</sup> está ampliamente difundida<sup>5</sup>. Por ello se proponen indicadores que miden la cobertura de cursos impartidos a las y los agentes durante su formación inicial, por medio de una selección realizada por WJP que hace especial énfasis en la formación para la policía en el sistema penal acusatorio.

#### **Curso de formación inicial completo**

*Unidad de medición: % de policías que reportó haber tomado un curso antes de iniciar sus funciones.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* Constituye uno de los tres requisitos para obtener el Certificado Único Policial que por ley deben de tener todos los elementos de corporaciones de seguridad pública.

*Ventajas:* En este caso, el indicador es autorreportado por cada oficial, por lo que es un indicador con alta fiabilidad.

*Limitaciones:* Este indicador, por sí solo, no informa sobre los contenidos o la calidad del curso, ni sobre su impacto en la función diaria de los policías.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales que respondió “Sí” a la pregunta P3.21 “Antes de entrar en funciones, ¿recibió por parte de la institución/corporación algún tipo de curso de capacitación o preparación?”, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Sí”, “No” y “No Sabe / No Responde”.

---

4. Frydl, K. (2004). Explaining Police Behaviour: People and Situations. In W. Skogan (Ed.), Fairness and Effectiveness in Policing: the Evidence(pp. 137–141). National Research Council.

5. El estudio citado señala que existen pocos estudios sobre los efectos de la capacitación de las policías en la calidad de sus contactos con la población.

### **Módulo en el curso de formación inicial: manejo de armas y mecanismos de control de personas**

*Unidad de medición: % de agentes con funciones operativas que reportan haber visto este tema en su curso de formación.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* El manejo de las armas y de mecanismos de control de personas forman parte de la formación necesaria para un adecuado uso de la fuerza por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley.

*Ventajas:* Es un indicador rápido de mínima familiaridad de los policías con el tema.

*Limitaciones:* No toma en cuenta la duración, calidad, o contenido del módulo.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales con funciones operativas que respondió "Sí" a la variable P3.23.32 "Durante su formación inicial, ¿le impartieron alguno de los siguientes temas? Uso de armas, instrumentos y mecanismos de control de personas", usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de "Sí", "No se declaró como opción afirmativa" y "N/A" (el valor "N/A" corresponde a los que no tomaron curso de formación inicial).

### **Módulo en el curso de formación inicial: Proximidad social y vinculación con la ciudadanía**

*Unidad de medición: % de agentes con funciones operativas que reportan haber visto este tema en su curso de formación.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* Una de las principales funciones de la policía, en las nuevas visiones de la función policial, es ayudar a la población en general y a la población vulnerable con problemas de seguridad y conflictos en la proximidad.

*Ventajas:* Es un indicador rápido de mínima familiaridad de los policías con el tema.

*Limitaciones:* No toma en cuenta la duración, calidad, o contenido del módulo.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales con funciones operativas que respondió "Sí" a la variable P3.23.27 "Durante su formación inicial, ¿le impartieron alguno de los siguientes temas? Proximidad social y vinculación con la ciudadanía", usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de "Sí", "No se declaró como opción afirmativa" y "N/A" (el valor "N/A" corresponde a los que no tomaron curso de formación inicial).

### **Módulo en el curso de formación inicial: Investigación e inteligencia policial**

*Unidad de medición: % de agentes con funciones operativas que reportan haber visto este tema en su curso de formación.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* La investigación es una de las principales funciones de la policía. No sólo es necesario contar con equipo e instalaciones adecuadas, sino también con el know-how de la investigación.

*Ventajas:* Es un indicador rápido de mínima familiaridad de los policías con el tema.

*Limitaciones:* No toma en cuenta la duración, calidad, o contenido del módulo.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales con funciones operativas que respondió "Sí" a la variable P3.23.04 "Durante su formación inicial, ¿le impartieron alguno de los siguientes temas? Investigación e inteligencia policial", usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de "Sí", "No se declaró como opción afirmativa" y "N/A" (el valor "N/A" corresponde a los que no tomaron curso de formación inicial).

### **Módulo en el curso de formación inicial: Curso y/o taller de primer respondiente en Formación Inicial**

*Unidad de medición: % de agentes con funciones operativas que reportan haber visto este tema en su curso de formación.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* Las policías preventivas suelen ser las primeras en llegar a escenas donde se cometieron delitos y de la preservación de la evidencia en la misma depende buena parte de las posibilidades de esclarecer el caso. Además de ser un componente relevante en el nuevo sistema penal. La capacitación va de la mano con la necesidad de equipar a la policía para realizar esta función.

*Ventajas:* Es un indicador rápido de mínima familiaridad de los policías con el tema, de cualquiera (o ambos) de dos enfoques posibles.

*Limitaciones:* No toma en cuenta la duración, calidad, o contenido del módulo. Como este indicador se construyó con dos módulos distintos, es posible que los contenidos no sean exactamente los mismos.

*Construcción:* Se creó una variable que indica si el policía tomó algún módulo que incluyera temas de primer respondiente durante su formación inicial, si respondió "Sí" a alguna de las variables P3.23.23 y/o P3.23.24, "Durante su formación inicial, ¿le impartieron alguno de los siguientes temas? Primer Respondiente con capacidad de procesar el lugar de los hechos (Protocolo nacional de primer respondiente, informe policial homologado, cadena de custodia, puesta a disposición, protocolo de detenciones, protocolo de traslados, uso legítimo de la fuerza)" y "Durante su formación inicial, ¿le impartieron alguno de los siguientes temas? Taller de primer respondiente y juicios orales". Luego se estimó la proporción por estado de los policías estatales con funciones operativas que tomaron alguno de estos módulos, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de "Sí", "No se declaró como opción afirmativa" y "N/A" (el valor "N/A" corresponde a los que no tomaron curso de formación inicial).

### **Percepción de suficiencia de la formación inicial**

*Unidad de medición:* % que reportó haber tomado el curso que reportó que aprendió lo suficiente para desempeñar su función.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* El curso de formación inicial constituye uno de los tres requisitos para obtener el Certificado Único Policial que por ley deben de tener todos los elementos de corporaciones de seguridad pública. Sin embargo, no existe un indicador de la calidad del curso.

*Ventajas:* El indicador relaciona la necesidad de entrenamiento y formación en ciertos temas con respecto a las necesidades cotidianas de los policías, desde el punto de vista de los policías.

*Limitaciones:* No mide de forma directa la calidad de los cursos, ni los efectos directos de la formación en los temas del curso sobre la función policial.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales con funciones operativas que respondió “Muy de acuerdo” y “Algo de acuerdo” a la variable P3.24.2 “En su opinión ¿los temas desarrollados durante su formación inicial fueron suficientes y aprendió lo necesario para realizar sus funciones?”, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Muy de acuerdo”, “Algo de acuerdo”, “Algo en desacuerdo”, “Muy en desacuerdo” y “No Sabe / No Responde”.

## **2. Recursos y equipamiento para la función policial**

En sentido similar a la categoría anterior, se espera que policías debidamente equipadas puedan desempeñar sus funciones con mayor efectividad.<sup>6</sup> Estos indicadores miden la provisión de insumos materiales con las que cuentan las corporaciones policiales para llevar a cabo sus funciones.

### **Uniforme**

*Unidad de medición:* % de agentes con funciones operativas que recibieron el equipamiento de la institución.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* Indicador básico del equipamiento de la policía. Se consideran subindicadores de elementos de uniforme. Sirve como un indicador básico de equipo fundamental con que cuentan las corporaciones policiales. *Camisa o equivalente, Pantalón o equivalente, Botas, Chamarra.*

6. Se requiere mayor evidencia para medir los efectos de la provisión de equipamiento en el desempeño policial, sin embargo, existen encuestas a policías que sostienen la relevancia de este aspecto en la función, como la realizada a la División de Policía Metropolitana de Tailandia: Tengpongsthorn, Wuthichai. (2016). Factors affecting the effectiveness of police performance in Metropolitan Police Bureau. *Kasetsart Journal of Social Sciences*. 38. 10.1016/j.kjss.2016.07.001.

*Ventajas:* Son indicadores de la disponibilidad de equipo básico provisto por la corporación.

*Limitaciones:* El indicador no informa sobre la calidad del equipo proporcionado, ni sobre la cantidad de piezas provistas, ni con qué periodicidad. La naturaleza de las preguntas sobre el equipo en este ejercicio limita la comparabilidad entre áreas de adscripción de los policías, ya que se pregunta por distintos elementos de uniforme dependiendo de las mismas.

*Construcción:* A cada policía con funciones operativas se le preguntó por distintos elementos del uniforme, dependiendo de la función principal del área a la que está adscrito: prevención / reacción / investigación. Para este indicador, se construyeron 4 sub-indicadores, de acuerdo a los tipos de elementos de uniforme básicos considerados en WJP: camisa o equivalente, pantalón o equivalente, botas y chamarra. Se creó una variable que indica si el policía cuenta con camisa o un elemento equivalente provisto por la corporación si el oficial que respondió “Me lo facilitó la institución/corporación y está a mi resguardo” o “Me lo facilita la institución/corporación sólo cuando se requiere” a las preguntas P7.2, P7.16, o P7.31, “¿De qué forma obtuvo ...?” sobre el elemento seleccionado como camisa o equivalente. El total (100%) incluye los policías que respondieron “Sí” o “No” a cualquiera de las preguntas “De los siguientes artículos de uniforme para realizar su trabajo, dígame, ¿con cuáles cuenta?” sobre los elementos (No incluye los que respondieron “No Aplica” a todos los elementos). Los elementos para “camisa o equivalente” fueron P7.1.1 “Camisola manga corta”, P7.1.2 “Camisola manga larga”, P7.15.1 “Camisola”, P7.30.1 “Camisa de manga corta táctica”, P7.30.2 “Camisa de manga larga táctica”, P7.30.3 “Camiseta tipo Polo manga corta táctica”, P7.30.4 “Camiseta tipo Polo manga larga táctica”, y P7.30.6 “Camisa de camuflaje”.

Se realizó un ejercicio análogo para los sub-indicadores de “pantalón o equivalente” con las preguntas P7.1.3 “Pantalón pie a tierra”, P7.1.4 “Pantalón tipo comando”, y P7.15.2 “Pantalón tipo comando”, P7.30.5 “Pantalón táctico color caqui”, P7.30.7 “Pantalón de camuflaje”; “chamarra” con los elementos P7.1.8 “Chamarra”, P7.15.3 “Chamarra”, P7.30.8 “Chamarra corta” y P7.30.9 “Chamarra reflectiva de Protección civil”; y para “botas” con los elementos P7.1.7 “Botas o chocos”, P7.15.5 “Botas para uso táctico”, P7.30.11 “Botas 6” y P7.31.12 “Otras botas tácticas”.

### **Equipo para procesar escenas de intervención**

*Unidad de medición:* % de agentes con funciones operativas que cuentan con equipo para procesar escenas de intervención.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* Las corporaciones de seguridad pública son normalmente las primeras en llegar al lugar de los hechos de un posible delito, por lo que es necesario que cuenten con el equipo adecuado para recolectar indicios en caso de que exista riesgo de su alteración o pérdida, o cuando el personal técnico especializado no puede acudir<sup>7</sup>. La cantidad y calidad de la evidencia obtenida en el lugar de los hechos –clave para la resolución del caso– requiere de un procesamiento adecuado de la misma.

*Ventajas:* Este indicador ilustra sobre la adecuada preparación de las corporaciones para llevar a cabo las tareas de primer respondiente.

7. Código Nacional de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2014.

*Limitaciones:* El indicador no informa sobre la calidad del equipo proporcionado, ni sobre la cantidad de piezas provistas, ni con qué periodicidad.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales con funciones operativas que respondió “Sí” a la variable M2.6 “¿Cuenta con equipo para procesar escenas de intervención?” para policías en áreas de investigación o a la variable V2.6 “¿Cuenta con equipo para procesar escenas de intervención?” para policías en áreas de prevención o reacción, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Sí”, “No” y “No Sabe / No Responde” (No incluye los que respondieron “No Aplica”).

### **Equipo de protección: chalecos balísticos**

*Unidad de medición:* % de agentes con funciones operativas que recibieron el equipamiento de la institución.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* Se trata de un instrumento fundamental para proteger la integridad y la vida de los agentes con funciones operativas.

*Ventajas:* Se trata de información provista de primera mano por las y los agentes policiales.

*Limitaciones:* El indicador no informa sobre la calidad del equipo proporcionado, ni sobre la cantidad de piezas provistas, ni con qué periodicidad. La naturaleza de las preguntas sobre el equipo en este ejercicio limita la comparabilidad entre áreas de adscripción de los policías, ya que se pregunta por distintos elementos de uniforme dependiendo de las mismas.

*Construcción:* A cada policía con funciones operativas se le preguntó por distintos elementos de protección, dependiendo de la función principal del área a la que está adscrito: prevención / reacción / investigación. Para este indicador, se consideraron los chalecos balísticos. Se creó una variable que indica si el policía cuenta con algún chaleco balístico provisto por la corporación si el oficial que respondió “Me lo facilitó la institución/corporación y está a mi resguardo” o “Me lo facilita la institución/corporación sólo cuando se requiere” a las preguntas P7.4 P7.18 o P7.33 de “¿De qué forma obtuvo ...?” sobre los elementos P7.3.1 “Chaleco balístico Nivel III-A”, P7.3.2 “Otros chalecos balísticos”, P7.17.1 “Chaleco balístico Nivel III-A”, P7.17.2 “Otros chalecos balísticos”, P7.32.1 “Chaleco balístico Nivel III-A”, y P7.32.2 “Otros chalecos balísticos”. El total (100%) incluye los policías que respondieron “Sí” o “No” a cualquiera de las preguntas “De los siguientes artículos de uniforme para realizar su trabajo, dígame, ¿con cuáles cuenta?” sobre los elementos (No incluye los que respondieron “No Aplica”).

### 3. Condiciones laborales para el desempeño de la función policial

Estos indicadores miden la provisión de prestaciones laborales proporcionadas a la policía por parte de la institución, bajo la premisa de que una buena oferta genera incentivos para sumarse, permanecer y desarrollarse en las corporaciones. Esto, además de tratarse de beneficios que deberían proveerse a los trabajadores. Se proponen indicadores sobre la carga de trabajo en la función específica de la investigación del delito.

#### Prestaciones laborales

*Unidad de medición: % que cuenta con prestaciones sociales proporcionadas por la institución.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación: Además de constituir un derecho laboral al que deben tener acceso todos los trabajadores, existe evidencia de la importancia de las prestaciones laborales en temas tan importantes como la prevención de actos de corrupción<sup>8</sup>.*

*Seguridad social.*

*Seguro de gastos médicos mayores.*

*Seguro de vida.*

*Ahorro para el retiro (AFORE).*

*Ahorro solidario*

*Aguinaldo.*

*Vacaciones.*

*Crédito para vivienda.*

*Becas para hijos.*

*Servicios psicológicos.*

*Servicios médicos internos (consultorio).*

*Licencia de maternidad/paternidad.*

*Apoyo para gastos funerarios.*

*Apoyo para la viudez.*

*Ventajas: Son indicadores individuales para prestaciones distintas, que pueden tener diferente importancia.*

*Limitaciones: Al ser autorreportado, es posible que los policías tengan la prestación, pero no lo sepan.*

*Construcción: La selección de prestaciones fue realizada por WJP. Se estimó la proporción por estado de los policías estatales que respondió "Sí" a las variables de las prestaciones sociales seleccionadas por WJP, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de "Sí" y "No se declaró como opción afirmativa".*

*La pregunta correspondiente es la P3.12 "De las siguientes prestaciones, independientemente si las utiliza o no, dígame con cuáles cuenta (otorgadas por la institución/corporación):", las opciones correspondientes a la lista de prestaciones presentada aquí son la .1 .2 .3 .4 .5 .6 .7 .11 .13 .15 y .16, en el mismo orden de la lista.*

8. Kingshott, Brian & Aepli, Pierre. (2012). Toolkit on Police Integrity. P. 51.

**Carga de trabajo de personal de investigación: carpetas de investigación por agente en el área correspondiente (adscritos al MP + seguridad pública)**

*Unidad de medición: número de carpetas de investigación de delitos del fuero común iniciadas en el periodo de análisis entre el número de policías adscritos al Ministerio Público y de seguridad pública en áreas de investigación.*

*Fuentes: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP). y SESNSP. Cifras de incidencia delictiva del Fuero Común, Nueva Metodología.*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación: La reforma penal reconoce desde hace una década un papel activo de las corporaciones policiales en la investigación del delito, mismo que no se limita al de las policías adscritas a las procuradurías y fiscalías. Es necesario tener en cuenta que los casos de una o más carpetas de investigación pueden estar relacionados, por ejemplo, con un mismo perpetrador. Por ello, la resolución de un caso puede contribuir al de otros e incidir a su vez en la carga de trabajo.*

*Ventajas: Permite hacer una aproximación a las cargas de trabajo en las áreas de investigación, toda vez que se construyó con las carpetas de investigación iniciadas en el periodo de análisis por delitos del fuero común reportadas por las propias fiscalías y procuradurías. Además, al considerar a agentes de seguridad pública estatales en áreas de investigación, el indicador aporta una estimación de las capacidades potenciales de investigación del Estado, no limitada a las corporaciones adscritas al MP.*

*Limitaciones: La información disponible para la construcción del indicador se refiere a agentes con funciones operativas que declararon que trabajan en un área donde la principal función es la de investigación, pero no es posible saber la función específica que desempeñan. Por último, las investigaciones se llevan a cabo generalmente en “binomios”, lo que no se refleja en el indicador.*

*Construcción: Se estimó el total por estado de los policías estatales y estatales ministeriales (en conjunto), con funciones operativas que pertenece a un área de investigación (que respondió “Investigación (Policía Ministerial o Judicial)” a la pregunta 3.2 “¿Cuál es la principal labor que desempeña el área a la que usted pertenece dentro de la institución/corporación?”); después se calculó el número de carpetas iniciadas por todos los delitos del fuero común publicados por el SESNSP al año en el estado entre el número de policías calculado. Los reportes de las procuradurías y fiscalías al SESNSP se basan en la Norma Técnica para la Clasificación de Delitos con Fines Estadísticos del INEGI.*

**Carga de trabajo de personal de investigación: carpetas de investigación por agente adscrito al MP en el área correspondiente**

*Unidad de medición: número de carpetas de investigación de delitos del fuero común iniciadas en el periodo de análisis entre el número de policías adscritos al Ministerio Público en área de investigación.*

*Fuentes: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP). y SESNSP. Cifras de incidencia delictiva del Fuero Común, Nueva Metodología.*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* La reforma penal reconoce desde hace una década un papel activo de las corporaciones policiales en la investigación del delito, mismo que no se limita al de las policías adscritas a las procuradurías y fiscalías. Sin embargo este indicador sí se refiere exclusivamente a las policías de investigación adscritas a fiscalías y procuradurías, esquema aún prevaleciente en la mayoría de las entidades del país, mismo que ha resultado insuficiente para favorecer el acceso a la justicia para las víctimas. Es necesario tener en cuenta que los casos de una o más carpetas de investigación pueden estar relacionadas y por ello, la resolución de un caso puede contribuir a la resolución de otros.

*Ventajas:* Permite hacer una aproximación a las cargas de trabajo de investigación bajo el esquema vigente en la mayoría de los estados del país, que limita las capacidades de investigación a las policías adscritas a fiscalías y procuradurías de justicia. Además, tiene un buen grado de precisión dado que el indicador se construyó con las carpetas de investigación iniciadas por delitos del fuero común reportadas por las propias fiscalías y procuradurías.

*Limitaciones:* La información disponible para la construcción del indicador se refiere a agentes con funciones operativas que declararon que el área en la que trabajan la principal función es la de investigación, pero no es posible saber la función específica que desempeñan en particular. El indicador tampoco aporta información sobre la calidad de la investigación. Por último, las investigaciones se llevan a cabo generalmente en “binomios”, lo que no se refleja en el indicador.

*Construcción:* Se estimó el total por estado de los policías adscritos a fiscalías y procuradurías de justicia con funciones operativas, que pertenece a un área de investigación (que respondió “Investigación (Policía Ministerial o Judicial)” a la pregunta 3.2 “¿Cuál es la principal labor que desempeña el área a la que usted pertenece dentro de la institución/corporación?”); después se calculó el número de carpetas de investigación iniciadas por todos los delitos del fuero común publicados por el SESNSP al año en el estado entre el número de policías calculado. Los reportes de las procuradurías y fiscalías al SESNSP se basan en la Norma Técnica para la Clasificación de Delitos con Fines Estadísticos del INEGI.

**Carga de trabajo de personal de investigación para homicidio y feminicidio: carpetas de investigación por agente en el área correspondiente (adscritos al MP + seguridad pública)**

*Unidad de medición: número de carpetas de investigación por homicidio iniciadas en el periodo de análisis entre el número de agentes de seguridad pública y ministeriales en áreas de investigación.*

*Fuentes: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP). y SESNSP. Cifras de incidencia delictiva del Fuero Común, Nueva Metodología.*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* La reforma penal reconoce desde hace una década un papel activo de las corporaciones policiales en la investigación del delito, mismo que no se limita al de las policías adscritas a las procuradurías y fiscalías. Es necesario tener en cuenta que los casos de una o más carpetas de investigación por homicidio doloso pueden estar relacionados, por ejemplo, con un mismo perpetrador. Por ello, la resolución de un caso puede contribuir al de otros e incidir a su vez en la carga de trabajo. El indicador se construyó con las carpetas de investigación por

homicidio doloso debido al bajo subreporte o cifra negra que se presume de este delito y por su alto impacto social.

*Ventajas:* Permite hacer una aproximación a las cargas de trabajo en las áreas de investigación, toda vez que se construyó con las carpetas de investigación iniciadas en el periodo de análisis por homicidio doloso del fuero común, reportadas por las propias fiscalías y procuradurías. Además, al incluir a agentes de seguridad pública estatales en áreas de investigación, el indicador aporta una estimación de las capacidades potenciales de investigación del Estado, no limitada a las corporaciones adscritas al MP.

*Limitaciones:* La información disponible para la construcción del indicador se refiere a agentes con funciones operativas que declararon que el área en la que trabajan la principal función es la de investigación, pero no es posible saber la función específica que desempeñan en particular. Por último, las investigaciones se llevan a cabo generalmente en “binomios” y en unidades especializadas de homicidio, lo que no se refleja en el indicador.

*Construcción:* Se estimó el total por estado de los policías estatales y estatales ministeriales (en conjunto), con funciones operativas, que pertenece a un área de investigación (que respondió “Investigación (Policía Ministerial o Judicial)” a la pregunta 3.2 “¿Cuál es la principal labor que desempeña el área a la que usted pertenece dentro de la institución/corporación?”); después se calculó el número de carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso y feminicidio en el periodo de análisis en el estado entre el número de policías calculado.

**Carga de trabajo de personal de investigación para homicidio y feminicidio: carpetas de investigación por homicidio doloso y feminicidio por agente adscrito al MP en el área correspondiente**

*Unidad de medición:* número de carpetas de investigación por homicidio doloso y feminicidio iniciadas en el periodo de análisis entre el número de agentes adscritos al MP en áreas de investigación.

*Fuentes:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP). y SESNSP. Cifras de incidencia delictiva del Fuero Común, Nueva Metodología.

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* La reforma penal reconoce desde hace una década un papel activo de las corporaciones policiales en la investigación del delito, mismo que no se limita al de las policías adscritas a las procuradurías y fiscalías. Sin embargo, este indicador sí se refiere exclusivamente a las policías de investigación adscritas a fiscalías y procuradurías, esquema aún prevaleciente en la mayoría de las entidades del país, mismo que ha resultado insuficiente para favorecer el acceso a la justicia para las víctimas. El indicador se construyó con las carpetas de investigación por homicidio doloso debido al bajo subreporte o cifra negra que se presume de este delito y por su alto impacto social.

*Ventajas:* Permite hacer una aproximación a las cargas de trabajo de investigación bajo el esquema vigente en la mayoría de los estados del país, que limita las capacidades de investigación a las policías adscritas a fiscalías y procuradurías de justicia. Además, tiene un buen grado de precisión dado que el indicador se construyó con las carpetas de investigación iniciadas en el

periodo de análisis por homicidio doloso del fuero común, reportadas por las propias fiscalías y procuradurías.

*Limitaciones:* La información disponible para la construcción del indicador se refiere a agentes con funciones operativas que declararon que el área en la que trabajan la principal función es la de investigación, pero no es posible saber la función específica que desempeñan en particular. Por último, las investigaciones se llevan a cabo generalmente en “binomios” y en unidades especializadas de homicidio, lo que no se refleja en el indicador.

*Construcción:* Se estimó el total por estado de los policías adscritos a fiscalías y procuradurías de justicia con funciones operativas, que pertenece a un área de investigación (que respondió “Investigación (Policía Ministerial o Judicial)” a la pregunta 3.2 “¿Cuál es la principal labor que desempeña el área a la que usted pertenece dentro de la institución/corporación?”); después se calculó el número de carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso y feminicidio al año en el estado entre el número de policías calculado.

#### 4. Efectividad

La finalidad de la función del Estado –de sus tres niveles de gobierno– en seguridad pública es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad, el patrimonio de las personas, y contribuir a generar y preservar el orden público y la paz social. La evaluación de los resultados de las corporaciones policiales debe enfocarse en estos aspectos, aun cuando se trata de fenómenos multicausales.

##### **Tasa de victimización estatal**

*Unidad de medición:* Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes en 2017 (total de víctimas por cada 100 mil habitantes).

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.

*Tipo de indicador:* de resultado.

*Detalle y justificación:* La seguridad pública tiene como finalidad la protección de la vida, propiedades, libertad e integridad física de la población. La tasa de victimización es uno de los principales indicadores usados a nivel internacional como aproximación al número total de personas que fueron víctimas de un delito.

*Ventajas:* Es un indicador más confiable que los registros administrativos de incidencia delictiva como las carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público, ya que es reportado por las víctimas en una encuesta representativa a nivel nacional y estatal. Mide delitos con víctima como robo total de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en calle o transporte público, robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamientos, abigeato y otros tipos de robo), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros, delitos sexuales y otros delitos).

*Limitaciones:* La incidencia del delito y los cambios en su prevalencia dependen también de factores no relacionados con la policía (e.g. el sistema judicial, las condiciones económicas, etc.). El indicador

no distingue el ámbito de responsabilidades entre corporaciones de los tres niveles de gobierno. No incluye violencia intrafamiliar como tal y los delitos sexuales pueden estar subestimados.

*Construcción:* Ninguna. Tabulado 1.1 “Tasa de prevalencia delictiva por cada cien mil habitantes, según sexo de la víctima 2017.” Tomada de tabulados básicos de INEGI.

### **Percepción ciudadana de inseguridad**

*Unidad de medición:* % de la población que es inseguro vivir en su entidad federativa.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.

*Tipo de indicador:* de resultado.

*Detalle y justificación:* La percepción sobre seguridad puede relacionarse con las impresiones que tiene la población del trabajo policial 1) para mantener la seguridad pública y 2) para responder a las necesidades de la población de contacto rápido con la autoridad.

*Ventajas:* Es una medida reportada por la población, que es difícil de manipular artificialmente. Las percepciones del público son usadas ampliamente en el mundo como medida subjetiva de las condiciones de seguridad.

*Limitaciones:* Las percepciones sobre seguridad de la población están mediadas no solamente por experiencias, sino también por aspectos como la confianza en la policía y las cobertura mediática del tema.<sup>9</sup>

*Construcción:* Ninguna. Tabulado 5.10 “Población de 18 años y más por entidad federativa, según percepción sobre la seguridad en entidad federativa marzo y abril de 2018.” Tomada de tabulados básicos de INEGI.

### **Tasa de víctimas por homicidio doloso y feminicidio**

*Unidad de medición:* Víctimas de homicidio doloso y feminicidio por cada 100 mil habitantes.

*Fuente:* SESNSP. Víctimas de delitos del fuero común, 2017. y CONAPO. Proyecciones de la Población de México 1990 - 2030.

*Tipo de indicador:* de resultado

*Detalle y justificación:* La seguridad pública tiene como una de las finalidades establecidas en la Constitución la protección de la vida de la población, y la función policial debe incidir en las dinámicas delictivas y/o sociales que tienen como consecuencia un homicidio o un feminicidio. Aunque estos delitos no es la única manifestación de la violencia que el Estado debe atender, su monitoreo es indispensable. Además, la baja cifra negra que se presume de éste delito le otorga un buen grado de confiabilidad.

*Ventajas:* Es el crimen con menor cifra negra y que más probablemente refleje la realidad del crimen violento.

---

9. Vilalta Perdomo, Carlos J. (2010). El miedo al crimen en México. Estructura lógica, bases empíricas y recomendaciones iniciales de política pública. Gestión y Política Pública, XIX(1), ISSN: 1405-1079. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13315771001>

*Limitaciones:* Es más susceptible de malas prácticas en la forma de reportar y clasificar delitos cuando se usa como principal indicador policial. El crimen y los cambios en su prevalencia dependen también de factores no relacionados con la policía. (e.g. el sistema judicial, las condiciones económicas, etc.). Las preocupaciones de la comunidad incluyen otros aspectos.

*Construcción:* Para cada estado, se sumó el total de víctimas de homicidio doloso y feminicidio en 2017; por otro lado se sumó la población proyectada a mitad de 2017 para las edades de 0 a 109 años (las contempladas por CONAPO) de hombre y mujeres, después se sumaron las poblaciones de hombre con la de mujeres. Finalmente se dividió el total de carpetas por homicidio doloso entre la población a mitad de 2017, y se multiplicó por 100,000.

$$\text{Tasa de incidencia de homicidio doloso, 2017} = \frac{x}{\sum_s \sum_{j=0}^{109} n_{js}} * 100,000$$

Donde  $n_{js}$  es la población del sexo  $s$  y edad  $j$ , con  $s$ =hombre, mujer; y  $x$  es el total de víctimas por homicidio doloso o feminicidio en 2017.

### **Confianza en la policía estatal**

*Unidad de medición:* % de personas que reportan tener mucha o algo de confianza en la policía estatal.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.

*Tipo de indicador:* de resultado

*Detalle y justificación:* La confianza ciudadana en la policía se considera el fundamento para la cooperación y la base de la legitimidad de esta institución<sup>10</sup>. Por ello, diversas visiones y propuestas programáticas respecto de la policía a la que debemos aspirar reconocen la importancia de una buena relación con la comunidad para cumplir con su función de forma efectiva<sup>11</sup>. De acuerdo con evidencia empírica, existe un vínculo entre la confianza en las policías y la percepción de seguridad de la población<sup>12</sup>. Este es un indicador compartido por las categorías de Efectividad y Legitimidad.

*Ventajas:* Las percepciones del público son usadas ampliamente en el mundo como indicadores policiales. Refleja el desempeño de la policía en su papel de cercanía con la población.

*Limitaciones:* Puede estar determinado de forma conjunta con otras percepciones sobre otros organismos e instituciones del estado.

*Construcción:* Ninguna. Tabulado 6.5 "Población de hombres de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según nivel de confianza en la misma, marzo y abril de 2018." Tomada de tabulados básicos de INEGI.

10. Rosenbaum, D. P. et al. (2005). Attitudes toward the police The effects of direct and vicarious experience. *Police Quarterly*, 8, 344.

11. Ver Mohor, A. (2007). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Office of Community Oriented Policing Services (2015). Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing. Washington, DC y National Police Chiefs' Council (2016). Policing Vision 2025.

12. Chapa Koloffon, Lilian, & Torres González, Marcelo. (2017). Op. Cit.

### **Percepción de efectividad de la policía estatal**

*Unidad de medición: % de personas que reportan piensan que la policía estatal es muy o algo efectiva.*

*INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.*

*Tipo de indicador: de resultado.*

*Detalle y justificación:* Existe evidencia de que el nivel de confianza en la policía está determinada por diversos factores, entre ellos, qué tan efectiva se le percibe en su función de hacer frente al delito<sup>13</sup> y de que la calidad del servicio que presta es el determinante más importante del sentido de la evaluación ciudadana.<sup>14</sup>

*Ventajas:* Las percepciones del público son usadas ampliamente en el mundo como indicadores policiales. Refleja el desempeño de la policía en su papel de cercanía con la población, así como su papel para controlar y prevenir el crimen.

*Limitaciones:* Este indicador responde de forma mucho más drástica a malas experiencias que a buenas experiencias. No mide de forma específica una función particular de la policía, sino que mide varias funciones de forma conjunta.

*Construcción:* Ninguna. Tabulado 6.10 “Población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según percepción de desempeño, marzo y abril de 2018.” Tomada de tabulados básicos de INEGI.

### **Porcentaje en área de investigación en la policía estatal**

*Unidad de medición: % de la policía estatal (de seguridad pública, no incluye ministeriales) que reportó la investigación como la función principal del área donde trabaja.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).*

*Tipo de indicador: de insumo.*

*Detalle y justificación:* La investigación es una de las principales funciones de la policía. Internacionalmente comienza a evaluarse qué tan buena es la calidad de investigación.

*Ventajas:* Es el indicador disponible más cercano a medir las capacidades investigativas de la policía.

*Limitaciones:* No habla como tal de la calidad de la investigación criminal, sino de los recursos humanos dedicados a ella. La cifra incluye personas en área de investigación que no necesariamente se dedican a investigación criminal.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales que respondió “Investigación (policía Ministerial o Judicial)” a la pregunta 3.2 “¿Cuál es la principal labor que desempeña el área a la que usted pertenece dentro de la institución/corporación?”, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Reacción”, “Prevención”, “Investigación” y “Ninguna”

13. Kelling, G. L., & Coles, C. M. (1996). Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities. New York: Free Press.

14. Skogan, W. G. (2005). Citizen Satisfaction With Police Encounters. *Police Quarterly*, 8, 298-321.

## 5. Eficiencia

Los indicadores de eficiencia policial se enfocan en la medida de los recursos que se requieren para generar un resultado, producto o cambio<sup>15</sup>. En otras palabras, es la medida en la que una corporación maximiza los recursos con los que cuenta. Este aspecto es probablemente uno de los menos evaluados en nuestro país en torno a la función policial. En el Reino Unido, por ejemplo, se evalúa la planeación financiera de las corporaciones respecto a la demanda presente y futura del servicio policial. En México, no se genera información pública para construir indicadores adecuados de eficiencia. (*ver sección de Indicadores que deberían medirse*).

## 6. Legitimidad

La legitimidad de las corporaciones policiales está relacionada con la justicia en los procedimientos que utilizan en el ejercicio de sus funciones.<sup>16</sup> Por ello, los indicadores de legitimidad policial consisten en métricas de la percepción de la población respecto a la justicia y respeto de su trato, así como en mediciones de la incidencia de tratos alejados de estos principios. Además, una evaluación integral de la legitimidad policial también debe observar el trato de la corporación hacia sus integrantes en términos de trato justo y percepción de bienestar en la institución<sup>17</sup>. (*Ver sección de indicadores que deberían medirse*).

### **Tortura o malos tratos durante el arresto**

*Unidad de medición: % de arrestos por la policía estatal en la entidad clasificados como con tortura o malos tratos entre 2006 y 2016.*

*Fuente: elaboración de WJP con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016.*

*Tipo de indicador: de resultado.*

*Detalle y justificación:* La policía tiene facultades legales para hacer uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones, mismo que debe ser racional y proporcional. Por ello es indispensable vigilar el cumplimiento de estos criterios cuando una persona imputada de algún delito o falta se encuentra bajo custodia de la policía. Por lo general, la tortura y malos tratos perpetrados por agentes encargados de hacer cumplir la ley se relacionan con un estado de derecho débil, así como capacidades deficientes para la investigación del delito. Se trata de conductas que ameritan una sanción penal de acuerdo con el marco legal vigente en México y que obstaculizan el acceso a la justicia de las víctimas.

*Ventajas:* La información fue proporcionada de manera voluntaria directamente por personas que fueron arrestadas e identifican a la autoridad que lo realizó. También es posible identificar la entidad federativa en la que ocurrió la detención.

*Limitaciones:* La cifra se construye sólo con población privada de la libertad en un centro de internamiento, por lo tanto, no toma en cuenta la experiencia de la población que fue arrestada y posteriormente liberada.

*Construcción:* A continuación, se presenta la clasificación de conductas que se consideró pueden constituir algún tipo de tortura o maltrato con alto grado de certeza:

15. Griffiths, C.R., Murphy, J.J. & Tatz, M. (2015). Improving Police Efficiency: Challenges and Opportunities. Ottawa, ON: Public Safety Canada.

16. Tyler, T. and Fagan, J. (2008). Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law* 6: 231-275.

17. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services. (2019) PEEL judgment criteria.

	Tortura o malos tratos psicológicos	Tortura o malos tratos físicos
Arresto y traslado a MP 2006 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Amenazas con levantarle cargos falsos (P3.12.1)</li> <li>· Amenazas con hacerle daño a su familia(P3.12.3)</li> <li>· Desvestir (P3.12.5)</li> <li>· Vendar los ojos o cubrir la cabeza (P3.12.7)</li> <li>· Hacer daño a su familia (P3.12.8)</li> <li>· Impedir respirar (sofocar, asfixiar o meter cabeza en agua) (P3.12.9)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Actividad sexual no deseada (P3.13.8)</li> <li>· Quemaduras (P3.13.3)</li> <li>· Lesiones con armas: heridas con algún cuchillo, navaja u otro objeto afilado (P3.13.6)</li> <li>· Lesiones por aplastamiento: aplastamiento de alguna parte de su cuerpo con algún objeto (P3.13.5)</li> <li>· Patadas o puñetazos (P13.1)*[1](únicamente cuando la persona reporta que la autoridad no aplicó fuerza física para someterlo durante el arresto en P3.8.1)</li> <li>· Golpes con objetos como palos, cachas de la pistola, la culata del rifle o cualquier otra parte de un arma de fuego, toletes, bastones, etcétera* (PP3.13.2) (únicamente cuando la persona reporta que la autoridad no utilizó algún arma contundente para someterlo como bastón, tolete, macana, cacha del arma, culata del rifle, etcétera durante el arresto en P3.8.3)</li> <li>· Descargas eléctricas (P3.13.4)* (únicamente cuando la persona reporta que la autoridad no utilizó algún arma no letal para someterlo como pistola eléctrica, inmovilizador eléctrico de alto voltaje durante el arresto en P3.8.5)</li> <li>· Lesiones por arma de fuego: heridas por disparo con arma de fuego (P3.13.7)* (únicamente cuando la persona reporta que la autoridad no le disparó con un arma de fuego como pistola o rifle durante el arresto en P3.8.7)</li> </ul>

A partir de esta clasificación, se calculó el porcentaje de personas privadas de la libertad, sentenciadas o en proceso que en 2016 se encontraban en un centro penitenciario, que sufrieron tortura o malos tratos durante el arresto y traslado al MP por estado en el que ocurrió el arresto. Para asegurar la robustez de la muestra que identificó a la policía estatal como la autoridad que hizo el arresto, se consideró a todas las personas arrestadas entre 2006 y 2016, que en 2016 se encontraban privadas de su libertad.

### **Percepción ciudadana de corrupción de la policía estatal**

*Unidad de medición: % de la población de 18 años o más que identifica a la policía estatal que la considera corrupta.*

*INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.*

*Tipo de indicador: de resultado.*

*Detalle y justificación: Las prácticas de corrupción de agentes policiales deterioran la confianza de la población en esta autoridad, y la desconfianza, a su vez, lleva a una cooperación deficiente entre ciudadanía y policía para atender los problemas de seguridad<sup>18</sup>. Además, afecta la legitimidad del Estado para sancionar las conductas delictivas.<sup>19</sup>*

18. Rosenbaum, D. P. et al. (2005). Op. Cit.

19. Pyman, N et al. (2012). Arresting Corruption in the Police: The Global Experience of Police Corruption Reform Efforts. Transparency International. Disponible en: <https://bit.ly/2HqiMx8>

*Ventajas:* Informa sobre la legitimidad percibida por el público. Al no usar datos oficiales es más confiable. Las percepciones del público son un indicador usado ampliamente en el mundo.

*Limitaciones:* Este indicador puede estar correlacionado con la percepción de otras organizaciones de gobierno y/o tener base en ideas vagas en lugar de experiencias concretas de corrupción en contactos con la policía.

*Construcción:* Ninguna. Tabulado 6.7 “Población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según percepción de corrupción, marzo y abril de 2018.” Tomada de tabulados básicos de INEGI.

### **Identificación del área de Asuntos Internos de la corporación**

*Unidad de medición:* % que identifica una instancia ante la cual denunciar faltas o abusos de compañeros o superiores.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* Las unidades de asuntos internos son las instancias, al interior de las policías, a las que los y las agentes pueden reportar abusos, conductas inapropiadas o actos de corrupción por parte de mandos o compañeros de la corporación. Por lo tanto, la existencia e identificación de dichas unidades es indispensable para un trato justo de la institución hacia sus integrantes.

*Ventajas:* La fuente de información es una muestra representativa a nivel nacional y estatal de agentes policiales.

*Limitaciones:* El área puede existir, pero no ser conocida por los policías. Este indicador no mide por sí solo la efectividad del área.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales que respondió “Sí” a la variable P5.11 “¿En esta institución/corporación existe alguna instancia donde usted pueda denunciar alguna falta o abuso de sus compañeros o superiores?”, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Sí” y “No” (No incluye los que respondieron “No Sabe / No Responde”).

### **Conocimiento del procedimiento de denuncia ante Asuntos Internos**

*Unidad de medición:* % que reporta que conoce el procedimiento para denunciar faltas o abusos de compañeros o superiores.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* Las unidades de asuntos internos son las instancias, al interior de las policías, a las que los y las agentes pueden reportar abusos, conductas inapropiadas o actos de corrupción por parte de mandos o compañeros de la corporación. Por lo tanto, el conocimiento

de dichas unidades por parte de las y los agentes policiales es indispensable para un trato justo de la institución hacia sus integrantes.

*Ventajas:* La fuente de información es una muestra representativa a nivel nacional y estatal de agentes policiales.

*Limitaciones:* Debe tomarse en conjunto con otros indicadores para ser informativo sobre el área de asuntos internos.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales que respondió “Sí” a la variable P5.12 “¿Conoce usted el proceso para realizar una denuncia respecto a alguna falta o abuso de sus compañeros o superiores?”, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Sí” y “No” (No incluye los que respondieron “No Sabe / No Responde”; por diseño, esta pregunta sólo se les realizó a los policías que respondieron “Sí” a la pregunta P5.11 “¿En esta institución/corporación existe alguna instancia donde usted pueda denunciar alguna falta o abuso de sus compañeros o superiores?”).

### **Efectividad de unidades de asuntos internos**

*Unidad de medición:* % que reporta que son efectivos los mecanismos internos de denuncia de abusos de compañeros o superiores.

*Fuente:* INEGI. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP).

*Tipo de indicador:* de insumo.

*Detalle y justificación:* Las unidades de asuntos internos son las instancias, al interior de las policías, a las que los y las agentes pueden reportar abusos, conductas inapropiadas o actos de corrupción por parte de mandos o compañeros de la corporación. Por lo tanto, la efectividad de dichas unidades es indispensable para un trato justo de la institución hacia sus integrantes.

*Ventajas:* La fuente de información es una muestra representativa a nivel nacional y estatal de agentes policiales.

*Limitaciones:* No es una medida de la utilización de dicha instancia por parte de las y los integrantes de la corporación.

*Construcción:* Se estimó la proporción por estado de los policías estatales que respondió “Muy de acuerdo” o “Algo de acuerdo” a la variable P5.13.1 “Indique qué tan de acuerdo o desacuerdo está con las siguientes situaciones. En caso de faltas o abusos por parte de compañeros o superiores, los mecanismos de denuncia interna: Son efectivos, solucionan los problemas”, usando los campos de diseño de la encuesta. El total (100%) incluye los policías con valores de “Muy de acuerdo”, “Algo de acuerdo”, “Algo en desacuerdo” y “Muy en desacuerdo” (No incluye los que respondieron “No Sabe / No Responde”; por diseño, esta pregunta sólo se les realizó a los policías que respondieron “Sí” a la pregunta P5.11 “¿En esta institución/corporación existe alguna instancia donde usted pueda denunciar alguna falta o abuso de sus compañeros o superiores?”)

## **Confianza en la policía estatal**

*Unidad de medición: % de personas que reportan tener mucha o algo de confianza en la policía estatal.*

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.*

*Tipo de indicador: de resultado*

*Detalle y justificación:* La confianza ciudadana en la policía se considera el fundamento para la cooperación y la base de la legitimidad de esta institución<sup>20</sup>. Por ello, diversas visiones y propuestas programáticas respecto de la policía a la que debemos aspirar reconocen la importancia de una buena relación con la comunidad para cumplir con su función de forma efectiva<sup>21</sup>. De acuerdo con evidencia empírica, existe un vínculo entre la confianza en las policías y la percepción de seguridad de la población<sup>22</sup>. Este es un indicador compartido por las categorías de Efectividad y Legitimidad.

*Ventajas:* Las percepciones del público son usadas ampliamente en el mundo como indicadores policiales. Refleja el desempeño de la policía en su papel de cercanía con la población.

*Limitaciones:* Puede estar determinado de forma conjunta con otras percepciones sobre otros organismos e instituciones del estado.

*Construcción:* Ninguna. Tabulado 6.5 "Población de hombres de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública por entidad federativa y tipo de autoridad, según nivel de confianza en la misma, marzo y abril de 2018." Tomada de tabulados básicos de INEGI.

---

20. Rosenbaum, D. P. et al. (2005). Attitudes toward the police The effects of direct and vicarious experience. *Police Quarterly*, 8, 344.

21. Ver Mohor, A. (2007). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Office of Community Oriented Policing Services (2015). Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing. Washington, DC y National Police Chiefs' Council (2016). Policing Vision 2025.

22. Chapa Koloffon, Lilian, & Torres González, Marcelo. (2017). Op. Cit.

## INDICADORES QUE TAMBIÉN DEBERÍAN MEDIRSE

El monitoreo y la evaluación no es un proceso institucionalizado en todos sectores de la administración pública y el de la seguridad no es la excepción. Además, es posible que la demanda de información que posibilite desarrollar métricas respecto de las instituciones de seguridad, aumente en la medida de que lo hagan los problemas de delito, violencia o conductas antisociales.

En este contexto, generamos una propuesta de indicadores que no se generan sistemáticamente en México y que por la relevancia de los aspectos de la función policial que cubren, de manera importante, por ejemplo, la legitimidad, deberían ser recopilados por corporaciones municipales, estatales y la federal, en una evaluación más completa. Las encuestas a policías o a usuarios del servicio policial son una fuente primordial para la obtención de esta información. Por último, la mayoría de estas métricas son parte de las evaluaciones estándar de las policías en otros países.

### 1. Formación para el desempeño de la función policial

#### Duración de curso de formación inicial

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* El Programa Rector de Profesionalización vigente establece una carga horaria mínima para el curso de formación inicial, y es obligatorio que todas las academias policiales sigan dicho lineamiento.

A pesar de que se ha hecho un intento de medir este indicador en ENECAP, dada la estructura de la pregunta en la que se basó el indicador en este ejercicio, no es posible conocer la duración del curso en horas; sólo la duración en meses, tampoco se puede conocer la frecuencia de cada sesión o la duración total del curso.

*Indicadores sugeridos:*

*Duración en horas por módulo*

## 2. Recursos y equipamiento para la función policial

### Estado de Fuerza

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* El número de policías por cada mil habitantes es un indicador básico de las capacidades de la policía en términos generales de personal. Sin embargo, para mayor precisión de diagnóstico de capacidades institucionales de la policía para responder a necesidades específicas de seguridad, se debe generar la información estadística de la cantidad de personal disponible por turno por función, por ejemplo, proximidad, análisis o reacción. También, es necesario contar con definiciones homologadas a nivel nacional del tipo de personal en las corporaciones (operativo/ administrativo, por ejemplo).

Indicadores sugeridos:

*Estado de fuerza por turno*

*Estado de fuerza por función desempeñada*

*Policías por cada mil habitantes*

### Salario mensual policial promedio

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* Es un indicador básico de las capacidades de la policía en términos de condiciones laborales. También se ha observado que salarios muy bajos pueden promover prácticas de corrupción.<sup>23</sup>

Indicadores sugeridos:

*Salario mensual promedio por nivel jerárquico*

### Gasto público en Policía

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* Es un indicador básico de las capacidades de la policía en términos de presupuesto. Gasto en seguridad per cápita.

Indicadores sugeridos:

*Presupuesto de la corporación por agente de policía*

*Gasto público en seguridad pública por habitante*

## 3. Condiciones laborales para el desempeño de la función policial

### Satisfacción con condiciones laborales

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* Para un buen desempeño en sus funciones, es necesario que la corpora-

---

23. Lee Jones, Krista. (2018). Best practices in addressing police related corruption. U4 Anti -Corruption Helpdesk.

ción provea las condiciones óptimas para que los policías realicen su trabajo. Es importante que los policías sean tratados con justicia y mantengan una moral adecuada para realizar su trabajo. En ENECAP se pregunta sobre el ambiente laboral, sin embargo creemos que sería más pertinente medir la satisfacción con las condiciones laborales.

Indicadores sugeridos:

*Porcentaje de la corporación que se siente satisfecho con las condiciones laborales en la institución*

## 4. Efectividad

### **Calidad de las detenciones efectuadas por la policía**

*Tipo de indicador: de Resultado.*

*Detalle y justificación:* Para que la policía pueda contribuir a la investigación y persecución de los delitos, su intervención en la detención de una persona imputada debe apegarse a la legalidad en todo momento de este proceso. La violación de los derechos del imputado representa un obstáculo para la persecución efectiva del delito y en general, de la preservación de la seguridad pública. La calificación de la legalidad de esta intervención de la policía le corresponde a un juez de control en audiencia pública (audiencia inicial).

Es importante tener en cuenta que no todas las puestas a disposición de la policía ante el Ministerio Público llegan a una audiencia de control, por lo que el indicador sugerido abarca un subconjunto de las detenciones realizadas por la policía.

Indicador sugerido:

*Porcentaje de las detenciones realizadas por la policía ratificadas como legales por el juez de control*

### **Tiempo de respuesta promedio a llamadas de emergencia**

*Tipo de indicador: de Resultado.*

*Detalle y justificación:* Una de las principales tareas de la policía es responder de forma rápida ante las emergencias ciudadanas, conflictos y comisiones de delitos, el tiempo de respuesta puede ser crítico en la comisión de delitos o respuesta oportuna a emergencias.

Indicadores sugeridos:

*Minutos promedio entre el despacho de la patrulla y el arribo al lugar del hecho*

*Minutos promedio entre la recepción de la llamada de emergencia y el despacho de la patrulla*

### **Casos concluidos por la policía**

*Tipo de indicador: de Resultado.*

*Detalle y justificación:* En la función policial, uno de los componentes principales es la investigación criminal. En este sentido, es necesario medir la capacidad de investigación o resolución de casos por parte de la policía. En el Reporte Criminal Homologado del Buró Federal de Investigaciones

(FBI por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia estadounidense, por ejemplo, considera que un delito concluido por la policía cuando se cumplen las siguientes condiciones. Por arresto: cuando una persona fue 1) arrestada, 2) se presentaron cargos contra el detenido y 3) el detenido fue vinculado a un proceso penal. También, por vías excepcionales que se cumplen cuando: 1) se identificó al responsable, 2) se reunió evidencia para sustentar una orden de aprehensión, hacer una imputación y vincular a proceso al responsable, 3) Se tiene la ubicación exacta del responsable para detenerlo. 4) Se presentó una situación fuera del control del sector que impide a la institución el arresto, presentar cargos y procesar al responsable.

En el caso de México, este indicador podría generarse cuando una persona puesta a disposición ante el Ministerio Público por un delito posiblemente cometido en flagrancia es vinculada a proceso. También, cuando resultado de una investigación realizada por la policía ante una denuncia ciudadana culmina en la vinculación a proceso de la persona imputada.

*Indicadores sugeridos:*

*Vinculaciones a proceso respecto de las puestas a disposición por flagrancia*

*Vinculaciones a proceso respecto de las puestas a disposición por investigación de la policía*

### **Contacto útil con la policía**

*Tipo de indicador: de Resultado.*

*Detalle y justificación:* La policía suele ser el contacto más próximo a la población, sobre todo en casos de accidentes, emergencia y victimización; por ello la calidad de este contacto forma parte de la valoración general de este servicio público. Idealmente esta medición debe enfocarse en la población que tuvo contacto directo con la policía por cualquier vía: en persona, vía telefónica o por otro medio electrónico, respecto a si el contacto fue útil para resolver su situación, o lo condujo al proceso necesario para resolverla.

*Indicadores sugeridos:*

*Porcentaje de la población que contactó a la policía y que consideró que la policía ayudó a resolver el problema*

## **5. Eficiencia**

### **Planeación para la eficiencia**

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* Un indicador adecuado de eficiencia policial permite evaluar si se maximizan los recursos disponibles para cumplir un objetivo. Estas mediciones son necesarias respecto de la función policial dado que aportan información sobre la distribución del trabajo así como de los criterios de priorización (o falta de los mismos).

*Indicadores sugeridos:*

*El territorio está dividido en unidades de patrullaje con necesidades específicas detectadas*

*La corporación planea sus actividades de vigilancia y despliegues con base en necesidades específicas (pie a tierra y patrullaje estratégicos)*

## 6. Legitimidad

### Trato justo policial

*Tipo de indicador: de Resultado.*

*Detalle y justificación:* Existe evidencia empírica generada en Estados Unidos y el Reino Unido de que la legitimidad configura la cooperación ciudadana con la policía y la confianza que deposita en esta institución, por encima de la percepción de efectividad. Este tipo de estudios encuentran que la legitimidad de las corporaciones policiales está relacionada con la justicia en los procedimientos que utilizan en el ejercicio de sus funciones, percibida por la población.<sup>24</sup> Bajo esta lógica, y sin que pueda asumirse que este efecto funciona de igual forma en otros países, cuando la policía cuenta con la confianza de la población, existe una mayor disposición de ésta para cooperar con sus esfuerzos para preservar la seguridad pública.<sup>25</sup>

*Indicadores sugeridos:*

*Porcentaje de la población que considera que la policía trata a las personas de manera justa*

*Porcentaje de la población que considera que la policía trata a las personas de manera respetuosa*

### Trato justo al interior de la corporación

*Tipo de indicador: de Insumo.*

*Detalle y justificación:* Una policía donde sus elementos son tratados con justicia y respeto por sus compañeros y superiores suele tratar de la misma manera al público y tener mayor legitimidad en su actuación.<sup>26</sup>

*Indicadores sugeridos:*

*Porcentaje de agentes de la policía que considera que el trato que recibe de la institución es justo*

*Porcentaje de agentes de la policía que considera que el trato que recibe de la institución es respetuoso*

### Seguimiento de la policía ante un incidente o emergencia

*Tipo de indicador: de Resultado.*

*Detalle y justificación:* El contacto de seguimiento provee confianza a la población sobre el trabajo de la policía para la solución de sus problemas, además de que provee retroalimentación para ambas partes.

*Indicadores sugeridos:*

*En caso de haber reportado un delito a la autoridad, ¿ésta se comunicó con usted posteriormente para dar algún tipo de seguimiento o actualización de su caso?*

---

24. Tyler, T. and Fagan, J. (2008). Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law* 6: 231-275.

25. *Ibidem*.

26. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services. (2017). PEEL: Police Legitimacy 2017. A National Overview.

## SELECCIÓN DE HALLAZGOS: LÍNEA BASE ESTATAL

A continuación se presentan los hallazgos más destacados de nuestro análisis por categoría:

### 1. Formación para el desempeño de la función policial

Estos indicadores se enfocan en la medida en la que las instituciones de seguridad pública cuentan con personal que completó su formación inicial y módulos específicos de ésta, así como en la valoración de los agentes respecto de la suficiencia de esta instrucción para llevar a cabo sus funciones, presenta variaciones grandes entre estados. **Durango, Nuevo León y Coahuila** obtuvieron niveles altos en la mayoría de los indicadores.

En 2017, 90% de los policías estatales reportó que completó el curso de formación inicial. Sólo en **Colima y Sinaloa** el porcentaje es menor a 60%. En el resto de las entidades, al menos el 70% de los policías lo completó.

Respecto de contenidos específicos del curso:

El módulo de *Investigación e inteligencia policial* lo recibió 60.1% de los policías estatales a nivel nacional. Sólo en tres estados (**Coahuila, Chihuahua y Durango**) se impartió a más del 70%. El resto de los estados tiene entre 70% y 40% (excepto **Puebla**, con menos de 40%).

El *Curso y/o taller de primer respondiente*, básico para la función policial en el sistema penal acusatorio, cuenta con el menor porcentaje a nivel nacional y es en el que se presenta la mayor variabilidad entre estados. En promedio 57% de los policías estatales lo completó. Los porcentajes más altos se registran en **Tamaulipas** (87.5%) y el mínimo (20.5%) en **Nayarit**.

El módulo de *Manejo de armas y mecanismos de control de personas* registra el porcentaje más alto de conclusión por parte de los policías estatales, con un mínimo de 62.9% en **Nayarit** y un promedio nacional de 90.5%.

El módulo de *Proximidad social y vinculación con la ciudadanía* lo completó 64.6% de los policías estatales a nivel nacional y la variación entre estados es importante: con 32.7% **Nayarit** tiene el nivel mínimo y **Durango** el más alto, con 89.2%.

Por último, 84% del personal policial de nivel estatal consideró que aprendió lo suficiente para realizar sus funciones. Sólo en cuatro entidades el porcentaje es menor: **Puebla, Nayarit, Ciudad de México y Zacatecas**.

## 2. Recursos y equipamiento para la función policial

Este conjunto de indicadores se enfoca en la provisión de equipamiento básico a los policías para el desempeño de sus funciones: uniforme, equipamiento para el procesamiento de escenas de intervención y chaleco balístico como elemento básico del equipo de protección. Los mejores resultados en la mayoría de los indicadores de esta categoría incluyen a los estados de **Nuevo León, Guanajuato, Zacatecas, Durango e Hidalgo**.

Aunque ENECAP 2017 considera distintos artículos del uniforme para cada tipo de área de adscripción de los y las policías, nuestro indicador se construyó con cuatro de ellos para fines de simplificación: camisa o equivalente, pantalón o equivalente, botas y chamarra. **A nivel nacional 32% de los policías estatales a nivel nacional reportó que tuvo que adquirir por cuenta propia alguno de éstos.**

La *camisa o equivalente* puede considerarse el elemento más básico del uniforme policial y mínimo indispensable para la identificación de la institución en cuestión. Por ello preocupa que sea 82% el promedio nacional de policías estatales que reportó que su institución se la proporcionó. **Chiapas, Ciudad de México, Michoacán y Chihuahua** obtuvieron un porcentaje menor.

El promedio nacional de personal que recibió *botas* es de 73.4%. Seis entidades tuvieron resultados inferiores: **Puebla, Chiapas, Michoacán, Ciudad de México, Chihuahua y Veracruz**; esta última con el mínimo nacional: 53.6%.

En cuanto al *equipo para procesar escenas de intervención*, el cumplimiento está en niveles medios: 64.6% de los policías estatales que cuenta con él. Mientras que en las entidades varía entre 18.7% y 84.8%, la mayoría encuentra por debajo del promedio nacional. Las más rezagadas son **Sinaloa, Yucatán, Baja California Sur, Sonora, Campeche y Coahuila**.

Aproximadamente, **8 de cada 10** (84.1%) policías estatales cuenta con *chaleco balístico* proporcionado por su institución. La tercera parte de los estados registra un porcentaje menor y **Chiapas** es la más rezagada con 54.8%.

## 3. Condiciones laborales para el desempeño de la función policial

Esta categoría de indicadores se centra en dos aspectos: carga de trabajo y una selección de prestaciones laborales medidas en la encuesta. Respecto a este último, nuestra selección tomó en cuenta que debido al alto riesgo que implica el trabajo policial en México, difícilmente los agentes podrían acceder por cuenta propia a ellas en el mercado, por ejemplo, a préstamos bancarios para vivienda o seguros de vida.

Prestaciones como *aguinaldo, vacaciones, seguridad social y seguro de vida* se proporcionan a **8 de cada 10 policías estatales a nivel nacional**. Sin embargo, en estados como **Chiapas, Puebla, Tlaxcala y Chihuahua** existen rezagos.

En contraste, el *crédito para vivienda* aún tiene muy baja cobertura. En promedio sólo **6 de cada 10 policías estatales** cuentan con esta prestación y, en la mitad de las entidades, son **menos de 3 de cada 10**. En situación similar se encuentran el *apoyo para la viudez* y los *gastos funerarios*: **3 de cada 10** policías estatales cuentan con lo primero y **6 de cada 10** con lo segundo.

La provisión de las siguientes prestaciones varía considerablemente entre las corporaciones estatales: *servicios psicológicos* (de 6% a 80%), *licencia de maternidad/paternidad* (de 7% a 84%), *becas para hijos* (0% y 90%) y *ahorro para el retiro, AFORE* (13% a 95%).

#### 4. Efectividad

Esta categoría está compuesta por indicadores de la medida en la que la policía cumple con su función de preservar la seguridad pública en términos objetivos y en aquellos de percepción ciudadana.

Sólo la mitad de la población calificó a la policía estatal como *algo o muy efectiva* en 2017, con variación moderada entre los estados (40 puntos porcentuales de diferencia entre el máximo y el mínimo). Algo similar ocurre con la población que le tiene *alguna o mucha confianza*. Se trata, sin duda, de dos de los indicadores con mayor oportunidad de mejora.

La *percepción ciudadana de inseguridad*, es decir, el porcentaje de población que se sintió algo o muy insegura en 2018 tuvo valores muy altos en general: el promedio nacional fue de 79.4%, es decir, casi 8 de cada 10. Los niveles más altos se registraron en **Tabasco**, con 91.9%, y el mínimo en **Yucatán**, con 32.5%.

La *tasa de victimización por homicidio doloso y feminicidio* en 2017 registra variaciones considerables entre entidades federativas: mientras que en **Yucatán** fue de 2.13 por cada 100 mil habitantes, la más baja del país, en Colima, la más alta, fue de 107.45. En tanto que el promedio nacional fue de 23.65, cinco estados registraron una tasa mayor a 50 y ocho tuvieron una menor a 10.

El porcentaje de *agentes en área de investigación en policía estatal* es un indicador de insumo toda vez que la efectividad de la policía para prevenir y contribuir a resolver delitos depende en buena medida de la fortaleza de su área dedicada a esta función específica. En este sentido, la proporción de policías estatales que reporta que la principal función de su área es investigación, registra variaciones considerables entre estados. El promedio nacional en 2017 fue de 1.4%, mientras que los estados con mayor porcentaje fueron Baja California (11%), Yucatán (9.1%), Colima (7.7%), Michoacán (6.4%), y Nuevo León (5.8%). En el extremo opuesto, aquellos con menor porcentaje son Hidalgo, Sinaloa, Quintana Roo, Puebla, Tabasco, Ciudad de México, Campeche y Estado de México, todos con menos de 1%.

#### 5. Legitimidad

Los indicadores de esta sección se enfocan por una parte, en la aproximación de componentes de la legitimidad policial en sí y por otra, en las instancias al interior de las instituciones de seguridad pública que la hacen posible en su interior.

La *percepción ciudadana de corrupción en la policía estatal* no registra variaciones considerables entre entidades. En **Nuevo León** se observó el mínimo con 48.9% y en la **Ciudad de México** el máximo con 85.3%. El promedio nacional fue de 65.2% y sólo en la **Ciudad de México** y el **Estado de México** el indicador supera 70%.

Otra métrica fundamental en esta categoría es la de *tortura o malos tratos durante el arresto*<sup>27</sup>. Mientras que el promedio nacional de personas arrestadas por la policía estatal<sup>28</sup> que reportaron este tipo de actos es de

27. Este indicador fue desarrollado por WJP con información proveniente de las personas privadas de la libertad –entrevistadas por INEGI para ENPOL– respecto de agresiones considerables, físicas y psicológicas, como golpes con objetos contundentes o armas blancas, amenazas con dañar a la familia de la persona detenida y otros que bajo ninguna circunstancia pueden alinearse al concepto de uso legítimo de la fuerza.

28. El cálculo considera los arrestos realizados por policía estatal entre 2006 y 2016.

74%, los estados con menor prevalencia son **Durango** (53%), **Nayarit** (57%) y **Quintana Roo** (59%). Aquellos con mayor prevalencia son **Michoacán** (86%), **Zacatecas** (89%) y **Coahuila** (90%).

Tres indicadores resultan importantes en conjunto para la medición de la institucionalidad con la que cuentan las policías estatales para construir legitimidad en su interior: la *identificación del área de Asuntos Internos de la corporación* por parte de los y las policías, que a nivel nacional es de aproximadamente 84%, mientras que el *conocimiento del procedimiento de denuncia ante Asuntos Internos*, y la percepción de *efectividad de unidades de Asuntos Internos* es de 70%.

Destaca el caso de la **Ciudad de México**: es la segunda entidad donde más agentes identifican el área, la quinta donde más de ellos y ellas conoce el proceso de denuncia, pero la última en percepción de efectividad. Esta relación es muy distinta para cada entidad<sup>29</sup>.

A partir de los indicadores aquí propuestos y de las relaciones entre ellos es posible generar preguntas de investigación que informen las decisiones encaminadas a fortalecer a la policía en nuestro país. Además, al generar y transparentar estos datos podríamos contar con políticas públicas (tanto a nivel local como nacional) basadas en evidencia que se adapten de mejor manera a cada realidad. 🌐

---

29. Los indicadores de legitimidad mostraron no estar tan relacionados entre sí, en parte por la heterogeneidad de los conceptos que abarcan. Todas las correlaciones pareadas entre los indicadores en esta categoría fueron menores a .29. En el mismo sentido, los coeficientes de regresión entre cada par de variables de esta categoría son no significativos.

## NOTAS

El procesamiento estadístico de los microdatos de ENECAP se realizó en el Laboratorio de Microdatos de INEGI usando el software estadístico Stata 14. Los datos provenientes de ENPOL, ENVIPE, el SESNSP y CONAPO se procesaron usando los softwares Microsoft Excel y Stata 14. Todos los cálculos con encuestas fueron hechos tomando en cuenta los campos de diseño de las mismas.

El periodo de referencia de ENECAP es de enero a septiembre de 2017. EL levantamiento se llevó a cabo entre agosto y septiembre de 2017, más un levantamiento extraordinario para la Ciudad de México en junio 2018.

El periodo de referencia de ENVIPE es de enero a diciembre 2017 para datos de victimización, y de marzo a abril de 2018 para datos de percepción.

Las notas de cálculo de los datos obtenidos de tabulados básicos de INEGI se pueden consultar directamente en la fuente.

Los promedios nacionales para cada indicador fueron calculados como el promedio de todos los policías estatales en el país, no como el promedio de los 32 estados.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016. Diario Oficial de la Federación, México.

Bergman, M., & Flom, H. (2012). Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 20(40), 97-122. Recuperado de <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/106>

Anderson, M. C. & Giles, H. (2005). Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence. *Journal of Communication*, 55, 872-874. doi:10.1111/j.1460-2466.2005.tb03028.x

Carriaga, Michael & Worrall, John. (2015). Police levels and crime: A systematic review and meta-analysis. *The Police Journal*, 88. 10.1177/0032258X15612702.

Chapa Koloffon, Lilian, & Torres González, Marcelo. (2017) Dos razones de peso por la Policía Municipal. *Prevención y Castigo*, blog sobre la política de seguridad; *Revista Nexos*. Septiembre 23, 2019. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1574>

Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2014.

Comisión Nacional de Población. *Proyecciones de la Población de México 1990 - 2030*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DeGue, S., Fowler, K. A., & Calkins, C. (2016). Deaths Due to Use of Lethal Force by Law Enforcement: Findings From the National Violent Death Reporting System, 17 U.S. States, 2009-2012. *American Journal of Preventive Medicine*.

Frydl, K. (2004). *Explaining Police Behaviour: People and Situations*. In W. Skogan (Ed.), *Fairness and Effectiveness in Policing: the Evidence*. National Research Council. U.S. Department of Justice. *Crime in the United States, 2017 - Uniform Crime Reporting*. Uniform crime Report: Offenses Cleared.

Greenwood, Peter. (1979). *The Rand Criminal Investigation Study: Its findings and impacts to date*. RAND Corporation.

Griffiths, C.R., Murphy, J.J. & Tatz, M. (2015). *Improving Police Efficiency: Challenges and Opportunities*. Ottawa, ON: Public Safety Canada.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services. (2017). *PEEL: Police Legitimacy 2017. A National Overview*.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services. (2019) *PEEL judgment criteria*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad.

Kingshott, Brian & Aepli, Pierre. (2012). Toolkit on Police Integrity.

Lee Jones, Krista. (2018). Best practices in addressing police related corruption. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Helpdesk Answer 2018:5)

Ludwig, A., M Norton M., & McLean, I. (2017) Measuring Police Effectiveness. Working Paper 2017-02. University of Oxford. <https://www.nuffield.ox.ac.uk/media/1976/2017-02-measuring-police-effectiveness.pdf>

Mohor, Alejandra. (2007). Notas y Experiencias para la Reforma Policial en México. Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

Office of Community Oriented Policing Services (2015). Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing. Washington, DC

Pare, P.-P. (2014). Indicators of Police Performance and Their Relationships With Homicide Rates Across 77 Nations. *International Criminal Justice Review*, 24(3), 254–270. <https://doi.org/10.1177/1057567714548453>

Policing Vision 2025. National Police Chiefs' Council, United Kingdom, 2016.

Rosenbaum, D. P., Schuck, A. M., Costello, S. K., Hawkins, D. F., & Ring, M. K. (2005). Attitudes Toward the Police: The Effects of Direct and Vicarious Experience. *Police Quarterly*, 8(3), 343–365. <https://doi.org/10.1177/1098611104271085>

Schrader, S. (2017). More than Cosmetic Changes: The Challenges of Experiments with Police Demilitarization in the 1960s and 1970s. *Journal of Urban History*. <https://doi.org/10.1177/0096144217705523>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2017). Víctimas de delitos del fuero común, 2017.

Sparrow, Malcolm K & John F. Kennedy School of Government. Program in Criminal Justice Policy and Management, (sponsoring body.) & National Institute of Justice (U.S.), (issuing body.) (2015). Measuring performance in a modern police organization. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, Laurel, MD

Skogan, W. G. (2005). Citizen Satisfaction with Police Encounters. *Police Quarterly*, 8(3), 298-321. <https://doi.org/10.1177/1098611104271086>

Sung, H.-E. (2006). Structural Determinants of Police Effectiveness in Market Democracies. *Police Quarterly*, 9(1), 3–19. <https://doi.org/10.1177/1098611103257061>

The Justice Collaboratory at Yale Law School. (2018). Principles of Procedurally Just Policing.

Tyler, Tom & Fagan, Jeffrey. (2006). Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?. *Ohio State Journal of Criminal Law*.

Vilalta, Carlos. (2012). Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México. IDB working paper series.

Worden, Robert E., & McLean, Sarah J. (2017) *Mirage of Police Reform: Procedural Justice and Police Legitimacy*. University of California Press; 1st Edition.