



POLICÍA DESPROTEGIDA:

Ruta para su dignificación laboral.
Caso Ensenada





CONTENIDO

2	Introducción
4	1. Diagnóstico de las condiciones laborales de la policía municipal de Ensenada
10	2. Ruta para la dignificación laboral de la policía de Ensenada
10	2.1. Estándar de Condiciones Laborales para la policía
13	2.2. Estimación del número ideal de policías
14	2.3. Costo de las prestaciones laborales de la policía
16	2.4. Financiamiento de las condiciones laborales de la policía
20	3. Recomendaciones y siguientes pasos



INTRODUCCIÓN



A pesar de los esfuerzos aislados que distintas autoridades y gobiernos han hecho en los últimos años para fortalecer a las policías municipales, la realidad es que estas corporaciones apenas subsisten con personal muy reducido, el cual, a su vez, recibe salarios bajos y equipamiento en mal estado, en horarios de trabajo extenuantes y con acceso a muy pocas prestaciones laborales.

Para los policías, la falta de condiciones laborales óptimas añade una capa de complejidad y riesgo a su trabajo. Los policías municipales suelen ser el primer contacto con la población ante una emergencia, y son la primera línea de defensa ante la ola de inseguridad que afecta a todo el país. Al mismo tiempo, las policías municipales son una de las instituciones de seguridad con menos confianza entre la sociedad. Pero detrás de esa mala percepción, hay una falta sistémica de financiamiento y muy poco apoyo gubernamental que las ha rezagado, y que no les ofrecen las condiciones óptimas para ejercer su labor.

Lo más alarmante es que son los propios municipios quienes vulneran las condiciones laborales de sus trabajadores, los policías. Las prestaciones laborales no deben ser vistas como un reconocimiento o un premio a la labor policial, sino que son un compromiso del Estado con los protectores del orden público, y están reconocidas desde los reglamentos municipales hasta en la misma Constitución Política. Su cumplimiento es, por lo tanto, obligatorio.

La realidad es que las policías municipales en México están desprotegidas. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, las prestaciones laborales más comunes a las que tienen acceso los policías municipales son aguinaldo, vacaciones, prima vacacional y seguro de vida. A ellas tienen acceso más de la mitad de los policías a nivel nacional. Pero más allá de esas cuatro prestaciones laborales, muy pocos agentes reciben algo adicional. Por ejemplo, sólo 18% cuenta con un fondo de ahorro para el retiro; y, menos de 8% cuenta con el beneficio de crédito para vivienda. La falta de acceso a



estas prestaciones los condenan a vivir bajo la pobreza patrimonial, aún si hacen de la policía su carrera profesional.

Las fuentes de financiamiento con las que los gobiernos municipales podrían revertir esta situación son limitadas e insuficientes. Aunque los ingresos municipales en México han mostrado un crecimiento constante en los últimos 10 años —de 2012 a 2022 se incrementaron 19.2% en términos reales— la mayoría de los gobiernos locales dependen sustantivamente de la asignación de recursos provenientes de la hacienda estatal o de la propia Federación. En promedio, 72% de los ingresos municipales provienen de las transferencias de los demás niveles de gobierno. Los fondos federales, por su parte, son limitados y escasos, además de estar sujetos a una asignación baja y estricta. Esto le resta flexibilidad a los municipios, y plantea desafíos para solucionar este problema en el corto plazo.

Ante este panorama, México Evalúa, con el apoyo financiero de USAID, realizó el proyecto “Financiamiento Sostenible para policías locales bajo la justicia cívica”. A partir de grupos de enfoque, entrevistas, intercambio de información, visitas de campo y constante comunicación con autoridades, académicos y expertos en diversos campos de conocimiento, se desarrolló un Estándar de Condiciones Laborales para las y los policías municipa-

les. De éste se derivan modelos de cálculo de número de policías, costeo y financiamiento sostenible, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales de los policías.

Este documento presenta el ejercicio realizado con el municipio de Ensenada para fortalecer a su policía municipal. Es la primera experiencia documentada que busca entender de fondo —considerando aspectos normativos y de financiamiento— el estado de las condiciones laborales de la policía municipal, y el primer ejercicio práctico de la implementación de la Ruta para la Dignificación Laboral de la Policía Municipal desarrollada por México Evalúa.

Primero, presentamos el diagnóstico de las condiciones laborales de la policía municipal de Ensenada, donde mostramos un análisis a profundidad de todos los elementos que caracterizan las condiciones de trabajo de la policía del municipio. Después desarrollamos la Ruta para la Dignificación Laboral de la policía municipal, en la que primero se explica cada uno de los cuatro pasos que la componen y después se muestra su aplicación para el caso de Ensenada. Finalmente, se elaboran recomendaciones estratégicas y siguientes pasos, de tal manera que las autoridades del municipio de Ensenada puedan seguir trabajando en la mejora de las condiciones laborales de su policía municipal. Se demuestra así que la mejora de las policías locales puede ser una realidad en este país.



DIAGNÓSTICO DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE ENSENADA

México Evalúa inició desde 2021 la colaboración con el Ayuntamiento de Ensenada para conocer el estado de las condiciones laborales de su policía municipal, para lo que se desarrolló un diagnóstico que buscaba resolver tres preguntas clave: ¿Qué derechos laborales tienen los policías en Ensenada? ¿A qué prestaciones laborales tienen acceso? ¿Cómo financia el municipio las prestaciones laborales de su policía?

Para resolver estas preguntas, se siguieron tres pasos. Primero, se realizó una revisión exhaustiva de la normatividad federal, estatal y municipal que regula las prestaciones laborales de los policías. Segundo, se formaron grupos de enfoque para determinar, con base en las prestaciones laborales a las que tienen derecho, cuántas de éstas les ofrece el municipio, complementado con el análisis de información pública. Tercero, se analizaron las finanzas públicas de Ensenada para entender tanto el origen de sus ingresos, como el gasto en seguridad pública. A continuación la respuesta a cada una de estas preguntas.

¿Qué derechos laborales tienen los policías en Ensenada?

Los derechos laborales de los policías municipales están regulados por la normativa federal, estatal y municipal. A nivel federal, la Constitución¹ —en el Artículo 123 apartado B— define que los policías deben contar con las prestaciones de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, las prestaciones mínimas de se-

guridad social, y **con un sistema complementario de seguridad social**; derechos que deben reconocer en su normativa las autoridades estatales y municipales, y que deben recibir las y los policías.

El principio del sistema complementario de seguridad social es otorgar protección adicional a los policías debido al riesgo de su profesión. Esto les permitiría contar con prestaciones adicionales como seguro de vida o apoyo para sus familiares en caso de sufrir un incidente en el cumplimiento del deber. Sin embargo, la legislación federal no define qué debería incluir este sistema, se limita a decir que es responsabilidad de los gobiernos locales la creación del sistema y su financiamiento. Por tanto, la adaptación de este sistema de prestaciones depende de cada estado y de cada municipio.

En el caso de Ensenada, su normativa cumple con todas las prestaciones que establece la legislación federal. En el Reglamento del Servicio de Carrera Profesional de la Policía de Ensenada se establecen las prestaciones a las que tienen derecho los policías, que incluyen todas las prestaciones de Ley, de seguridad social y enlista ocho prestaciones adicionales que conforman su sistema complementario de seguridad social. Estas prestaciones adicionales incluyen beneficios para los policías heridos o caídos en el cumplimiento del deber (seguro de vida, apoyo para gastos funerales, pensión humanitaria), de asistencia para los policías (asesoría legal, prótesis gratuitas y servicios psicológicos) y para sus familiares (ayuda para útiles escolares).

¹ Además de la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica regulan las prestaciones laborales de los policías municipales a nivel federal.

Figura 1. Derechos laborales de los policías municipales de Ensenada válidos en 2022 de acuerdo con la regulación vigente

		Regulación Federal	Regulación de Ensenada
Prestaciones de Ley	Salario digno	●	●
	Aguinaldo	●	●
	Vacaciones	●	●
	Prima vacacional	●	●
	Horarios y turnos definidos	●	●
	Días de descanso	●	●
Prestaciones de Seguridad Social	Servicio médico	●	●
	Licencia de maternidad	●	●
	Guarderías	●	●
	Seguro de accidentes	●	●
	Pensión de retiro	●	●
	Crédito a la vivienda	●	●
Prestaciones del sistema complementario	Uniforme y equipo*	●	●
	Asesoría legal		●
	Prótesis gratuitas		●
	Servicios psicológicos		●
	Seguro de vida		●
	Apoyo para gastos funerales		●
	Pensión humanitaria		●
Ayuda para útiles escolares		●	

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información del Congreso de la Unión (2018,2023), Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019), Congreso del Estado de Baja California (2022), Periódico Oficial del Estado de Baja California, (2021).
Nota (*): La prestación de uniformes y equipo no está formalmente inscrita en las prestaciones de seguridad social o de Ley, pero la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública sí menciona que es obligación de los gobiernos locales brindarlos de forma gratuita y periódica a sus elementos.
Figura disponible en:
<https://infogram.com/prestaciones-laborales-policias-ensenada-1h7k230k3lrmv2x?live>

A pesar de cumplir con los lineamientos federales, los contratos y las fuentes de financiamiento son los principales retos que tiene la normativa del ayuntamiento. Por un lado, los policías en Ensenada no cuentan con un contrato laboral. Se dan de alta en el municipio una vez que terminan su entrenamiento, pero no reciben un contrato que especifique las prestaciones a las que podrán acceder, ni sus turnos u horarios. Esto vulnera los principios de la Ley Federal del Trabajo, y desprotege a los policías, pues no cuentan con elementos para reclamar sus condiciones laborales.

Por otro lado, las prestaciones que ofrece el municipio no cuentan con garantías de financiamiento. La normativa de Ensenada promete 20 prestaciones laborales para los policías, pero no señala los recursos financieros con los que se van a pagar. Estos vacíos generan —como se verá más adelante— que en la práctica los policías no reciban todas las prestaciones a las que tienen derecho. El municipio incumple con sus compromisos constitucionales al no entregar a los policías municipales las prestaciones que se reconocen en su propia normativa.

¿A qué prestaciones laborales tienen acceso los policías de Ensenada?

Contar con el *derecho* a recibir una prestación laboral no implica que los policías la *reciban*. Revisar el acceso a las prestaciones es una parte esencial del diagnóstico, pues hasta que se realiza podemos definir si los policías cuentan efectivamente con esos beneficios, o si el municipio está incumpliendo con sus compromisos.

Los policías en Ensenada reciben todas las prestaciones de Ley: salario, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, horarios y turnos definidos, y días de descanso. Dentro de esta categoría de prestaciones, el salario tiene un peso muy importante; sin embargo, los salarios que perciben no les permiten satisfacer sus principales necesidades y las de su familia en cuanto a alimentación adecuada, calzado, vivienda, salud, educación y recreación. Al observar los salarios netos, incluyendo bonos², se aprecia que sus ingresos se encuentran entre 13,544 y 18,270 pesos mensuales, lo cual los sitúa por debajo de la Propuesta de Salario Digno para Policías de Baja California estimado en 20,090 pesos mensuales³.

Según reportes de los propios policías, durante la última administración municipal de 2021-2024, el salario base tuvo un incremento de tan solo 5% en mayo de 2024, cuando la inflación en ese mismo periodo fue de más de 16%.

La seguridad social se otorga mediante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por lo que los policías gozan de servicios médicos integrales. Además, la gobernanza del IMSS garantiza el cumplimiento de prestaciones laborales como guarderías o permisos de maternidad, lo que elimina la discrecionalidad en su entrega. Sin embargo, el municipio no cuenta con un convenio con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), por lo que sus policías no cuentan con acceso a crédito vivienda, lo que les dificul-

² Todos los policías reciben como parte de sus percepciones mensuales bonos fijos para transporte, alimentación, asistencia a la academia de policía y educación.
³ SESNSP - CONASAMI(2024) Propuesta de Salario Digno para Policías https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/649151/SESNSP_Salario_digno_logos.pdf



ta construir un patrimonio. Esto es especialmente delicado, pues es el principal reclamo que tienen los policías municipales en cuanto a prestaciones laborales a las que no tienen acceso.

El municipio de Ensenada entrega algunas prestaciones complementarias a sus policías, tal y como lo requiere la Constitución, aunque aún en la práctica tienen oportunidades en algunas áreas. Por ejemplo:

- **Seguro de vida privado colectivo.** El municipio cuenta con esta prestación para todos los policías, la cual otorga garantía de pago en caso de pérdida de la vida. Adicionalmente, los familiares de los policías fallecidos cuentan con apoyo para gastos funerarios como parte del seguro.⁴ Los seguros privados son más recomendables con respecto a las prestaciones de compensaciones directas entregadas por el municipio, pues no dependen de que haya presupuesto o de procesos burocráticos. El seguro de vida es un requerimiento incluido en el Reglamento municipal. Su falta de contratación ha ocasionado problemas al municipio, incluyendo marchas y protestas de policías durante la presente administración (2021-2024), al descubrirse —después de los reclamos de varias viudas— que el seguro llevaba cinco años inactivo. Fue contratado nuevamente a partir de 2022.
- **Asesoría jurídica gratuita.** Todos los policías de Ensenada tienen derecho a ser asesorados y defendidos jurídicamente por el Ayuntamiento de forma gratuita cuando, en el cumplimiento de su deber, sean ofendidos o se vean sujetos a algún procedimiento legal instigado por terceros. Sin embargo, México Evalúa considera que la contratación de abogados privados especializados en atención a policías, puede otorgar una atención jurídica más enfocada a las necesidades de los agentes.
- **Bonos de honor.** El municipio otorga reconocimientos, condecoraciones, estímulos y recompensas con base en el mérito de sus oficiales en reconocimiento al desempeño y dedicación, valorando el compromiso y contribución a la seguridad pública.⁵
- **Uniformes y equipamiento.** Los policías reciben dos uniformes y equipamiento al año. Sin embargo, no se consideran suficientes para un empleo que requiere trabajar seis días a la semana. El uso constante y las condiciones climáticas de Ensenada ha-

cen que, cada año, los policías tengan que comprar más prendas de su propio bolsillo. Adicionalmente, el uniforme entregado no cumple con los elementos establecidos en el Manual de Identidad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

- **Servicios psicológicos gratuitos.** Los policías cuentan con apoyo psicológico en las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) por parte del psicólogo de planta. No obstante, se recomienda dar la opción de apoyo psicológico externo, pues da a los policías una percepción de mayor confidencialidad y privacidad, principalmente en un contexto en el cual aún es difícil pedir ayuda en temas de salud mental.
- **Apoyo para útiles escolares.** El municipio otorga apoyo para compra de útiles escolares en educación básica para hijos de policías, y apoyo en inscripciones en instituciones de educación públicas, para hijos de oficiales caídos. México Evalúa recomienda otorgar becas universitarias para los hijos de los agentes a través de acuerdos con universidades públicas y privadas, lo cual incentivaría la permanencia en la fuerza y sería un apoyo económico para las familias de los policías con más tiempo en el trabajo.

Este sistema de prestaciones complementarias aún tiene áreas de oportunidad en el ámbito seguridad social que podrían ser muy valiosas para los policías. Por ejemplo, carecen de lactarios, prestación que apoyaría la igualdad de género en la corporación, al facilitar el trabajo a las policías lactando. Tampoco cuentan con prestaciones económicas como los vales de despensa, o los fondos de ahorro. Lamentablemente, al no estar estas prestaciones consideradas en la normativa, el municipio no tiene ningún compromiso para entregarlas.

Es importante señalar que Ensenada tiene una característica poco convencional, pero que la hace una institución más atractiva respecto a otras policías. No solamente entregan prestaciones a sus 830 policías activos, sino que también se las entrega a 243 policías en retiro. Los policías en retiro son oficiales que han completado 25 años o más de servicio pero que aún no alcanzan la edad oficial de retiro de 65 años. Los policías en retiro siguen recibiendo un salario, IMSS y otros beneficios hasta que cumplen 65 años, sin participar activamente en la corporación.

⁴ <https://www.elvigia.net/general/2022/4/23/por-fin-contaran-policias-con-seguro-de-vida-391469.html>

⁵ Las bases para la entrega de los reconocimientos se encuentran en el Reglamento para el Otorgamiento de Reconocimientos, Condecoraciones, Estímulos y Recompensas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Ensenada, Baja California.

El esquema de policías en retiro y el esquema de prestaciones laborales para la policía tienen una consecuencia: hacen que la nómina de los policías sea muy cara. Ante esta realidad, hace falta entender cómo logra Ensenada financiar su gasto y, más específicamente, cuál es la situación en recursos para seguridad pública. Esto permitirá vislumbrar si el municipio puede, con sus medios actuales, solventar una mejora en las condiciones laborales de la policía municipal.

¿Cómo financia el municipio las prestaciones laborales de la policía municipal?

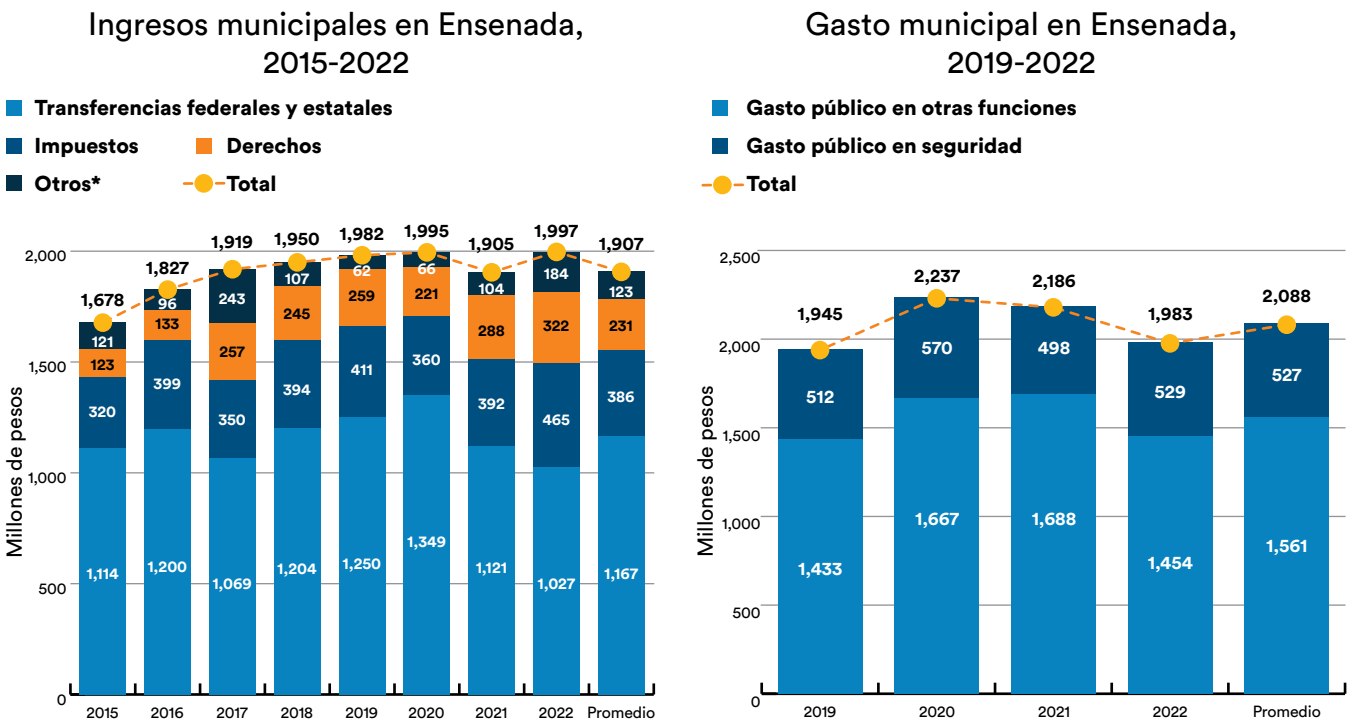
Ensenada cuenta con ingresos públicos crecientes pero limitados. Los ingresos del municipio aumentaron 19% en términos reales entre 2015 y 2022 (319 millones de pesos), ubicándose en 1,997 millones de pesos en 2022. Su principal fuente de ingresos son las transferencias que recibe de la Federación y del estado de Baja California —61% de los ingresos totales, en promedio— por lo que su dependencia hacia fuentes externas de recursos inhiben el financiamiento de su gasto público. La recaudación local —impuestos, derechos y otros ingresos locales— aportan 39% de los ingresos totales restantes del municipio.

Dentro de la recaudación local, el instrumento de financiamiento más importante es el impuesto predial. En 2022, la mayor parte de la recaudación de Ensenada se obtuvo a través del predial, que representó 371.7 millones de pesos, equivalente a 14% de los ingresos totales del municipio y 30.4% de las captaciones municipales.

La composición de los ingresos de Ensenada provoca que una parte de su gasto sea financiado mayoritariamente por las transferencias, por lo que el municipio no controla directamente su crecimiento. Esto restringe su capacidad de ofrecer más y mejores servicios públicos. Uno de los rubros que se ve afectado por esta situación es la seguridad pública. En Ensenada, equivale a 529.4 millones de pesos en 2022, lo que representa una cuarta parte del gasto total del municipio. Para que la demarcación cuente con más recursos para —por ejemplo— mejorar las condiciones laborales de la policía, se requeriría aumentar los ingresos propios.

Además del problema de la dependencia a las transferencias federales, los problemas estructurales de los fondos de ayuda federal en seguridad pública, que se suman a adeudos administrativos con el IMSS, provocan que actualmente el municipio no tenga la capacidad de aumentar sus erogaciones para la seguridad pública.

Figura 2. Ingresos y gastos municipales en Ensenada



Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Inegi (2022), Ley de Ingresos de Ensenada 2022 y Ayuntamiento de Ensenada.
 Nota: Cifras expresadas en pesos de 2022.
 Figura disponible en: <https://infogram.com/ingresos-y-gastos-municipales-ensenada-1hxj48m37r3q52v?live>



Respecto a los fondos federales, sus criterios de distribución y su volatilidad impiden que el municipio cuente con una base sólida de financiamiento. En primer lugar, uno de los retos es que la extensión territorial no es un criterio que se aborda al momento de transferir recursos a la seguridad pública. Actualmente, el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun) es el único fondo federal que aún transfiere recursos que pueden gastarse en seguridad pública municipal. Pero hay condiciones: sólo una fracción del monto, y considera a la población como criterio de distribución de recursos. Esto deja a los municipios como Ensenada en desventaja, debido a que su extenso territorio requiere de mayores recursos físicos, humanos y financieros.

Para mostrar la gravedad de esta situación, hay que ver los indicadores de gasto para seguridad pública por persona y por kilómetro cuadrado, en Ensenada. Considerando la población, el gasto en seguridad de Ensenada (1,122 pesos en 2022) es uno de los más altos comparados con municipios de características demográficas y económicas similares, como Delicias en Chihuahua (499 pesos per cápita) y Culiacán en Sinaloa (894 pesos per cápita). Sin embargo, si revisamos el indicador por territorio⁶, la situación es completamente contraria. Ensenada gasta 25,500 pesos por km²; mientras que Delicias reporta un gasto de 151,528 pesos y Culiacán 137,478 pesos por km². Esto es, el gasto en seguridad pública se pulveriza cuando se considera el tamaño del territorio del municipio.

En segundo lugar, los recursos entregados por los fondos federales son muy volátiles. Por un lado, el Fortamun sólo asegura que se asigne al menos el 20% de sus recursos para seguridad pública, y el resto se puede destinar a otros rubros. Para el caso de Ensenada, entre 2019 y 2022 los fondos asignados a seguridad pública a través del Fortamun disminuyeron 20.6% en términos reales, equivalente a 17.8 millones de pesos. Sin embargo, este no es el único fondo federal que presentó recortes en los recursos para seguridad pública.

Por otro lado, el Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad (Fortaseg) que en 2016 entregó 76.8 mdp, tuvo una reducción de recursos de 72.1% en términos reales, de 2016 a 2020, equivalente a 55.3 millones de pesos. En 2021 el Fortaseg fue eliminado. Debido a ello, Ensenada dejó de recibir recursos que eran asignados exclusivamente para financiar su seguridad local⁷ y para

lo cual tuvo que sustituir con recaudación local para hacer frente al gasto en seguridad.

En otro espectro, en la última administración los adeudos con el IMSS han sido un ancla para el municipio. A raíz de la afiliación de los elementos de la policía al IMSS, desde 2015, Ensenada llegó a acumular una deuda con el Instituto, que ascendió a 558.3 millones de pesos. Esta deuda ha sido atendida por la actual administración municipal con dos convenios firmados con la institución en febrero de 2023, a través de los cuales se condonaron multas y recargos por cerca de 196.7 millones de pesos y se estableció un programa de pagos por los 361.5 millones restantes. Ensenada ha dado preferencia a terminar de pagar sus obligaciones financieras para poder seguir ofreciendo la afiliación al IMSS a sus policías, lo que representa un reto para dirigir más recursos a mejorar sus condiciones laborales.

Aunque todo municipio debería otorgar la seguridad social, como hace Ensenada, este caso nos enseña que la solución puede conllevar a otros problemas. Entre ellos, la falta de factibilidad financiera para hacer frente a los costos que genera la seguridad social. No es suficiente registrar a los policías en el IMSS, también es necesario hacerlo con una planeación financiera adecuada, que nos permita anticipar los costos que generará el municipio, e identificar las posibles fuentes de financiamiento para enfrentarlo.

Los retos del financiamiento de la seguridad pública en Ensenada provoca que el municipio no pueda, con su sistema de ingresos actual, mejorar las condiciones laborales de su policía. Las transferencias federales y estatales no han ofrecido la certeza necesaria para sostener planes de mediano y largo plazo, como se requiere para financiar mejores condiciones laborales para la policía. A la vez, sus recursos propios dependen fuertemente de la recaudación anual de predial, por lo que no cuentan con una respuesta de corto plazo para aumentar sus ingresos.

La situación de Ensenada, al igual que la de la mayoría de los municipios en México, invita a reflexionar sobre la necesidad de acciones concretas en favor de las policías municipales. Entendiendo las restricciones financieras de los municipios, se hace evidente que cualquier política pública que busque mejorar las condiciones laborales en los cuerpos policiales debe partir de información precisa. Ésta permitirá calcular el costo de las intervenciones, y los recursos financieros para implementarlas.

⁶ En cuanto al gasto en seguridad pública por km², este incrementó a raíz de la creación del municipio de San Quintín en 2020, que anteriormente formaba parte de Ensenada. En su extensión original, de 51,952 km², Ensenada gastó un promedio de 10,304 pesos por km² en seguridad pública entre 2019 y 2020. Con la separación de San Quintín, el territorio de Ensenada se redujo a 19,526.8 km² (Inegi, 2021a), lo que aumentó el gasto a 25,500 pesos en promedio por km² entre 2021 y 2022. Aún con los cambios que experimentó Ensenada en su territorio, actualmente éste sigue siendo uno de los municipios más grandes del país, pues ocupa el lugar 10 de los municipios con mayor superficie de México.

⁷ Cabe señalar que, durante su existencia, Ensenada no asignó recursos provenientes del Fortaseg a la mejora de las condiciones laborales de la policía. El Fortaseg permitía que una parte de sus recursos se asignaran a los programas de Mejoras a las Condiciones de Trabajo de la Policía y Dignificación de la Policía. Sin embargo, el municipio optó por no dirigir recursos a dichos programas diseñados para mejorar las condiciones de vida y trabajo del personal policial.



Conclusiones del diagnóstico de las condiciones laborales de la policía municipal de Ensenada

El diagnóstico de Ensenada muestra que sus policías no reciben todas las prestaciones laborales a las que tienen derecho. Esto deja vacíos importantes para el bienestar de los elementos, como la falta de acceso a la vivienda. También muestra que sus retos de financiamiento hacen virtualmente imposible que el municipio pueda, con sus recursos actuales, mejorar las condiciones laborales de las y los policías.


Pese al tamaño del desafío, el interés y compromiso del Ayuntamiento ha sido vital para crear una agenda en favor de los policías. Antes de que iniciara la colaboración con México Evalúa, Ensenada ya era de los pocos municipios que ofrecía IMSS a sus cuerpos de seguridad; además, les daba acceso a una póliza de seguro de vida

con un banco privado, con lo que sus agentes estaban más protegidos.

México Evalúa se sumó al compromiso del municipio con su corporación de policía, y después de tres años de trabajo conjunto, diseñó el Estándar de Condiciones Laborales a la medida de la policía municipal de Ensenada. Se trata, como hemos mencionado, de un marco de trabajo que propone una ruta de trabajo para dignificar la labor policial. El Estándar es un trabajo pionero, y puede ser aplicado a cualquier municipio que busque fortalecer y profesionalizar a su policía. En la siguiente sección se explicarán los componentes del Estándar, y se mostrarán los resultados de su implementación en Ensenada.



RUTA PARA LA DIGNIFICACIÓN LABORAL DE LA POLICÍA DE ENSENADA

 Ante la situación que enfrentan los policías municipales, México Evalúa con ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desarrolló el Estándar de Condiciones Laborales. Este instrumento busca ser una solución práctica, técnica, sostenible y bien fundamentada para mejorar las condiciones laborales de la policía. El Estándar proporciona a las autoridades una ruta de trabajo viable para mejorar las condiciones laborales de los policías en el corto plazo, y consolidar estas mejoras en el mediano y largo plazo.

El Estándar que se implementó en Ensenada consta de cuatro pasos.

Primero, definimos las prestaciones laborales con las que deben contar los policías y se seleccionan aquellas que el municipio requiera implementar.

Segundo, se estima el número ideal de policías que necesita la institución para hacer frente a sus responsabilidades, considerando que el número de policías puede afectar la capacidad municipal de pagar las prestaciones.

Tercero, hicimos un costeo de todas las prestaciones laborales que se le entregarían al municipio, haciendo énfasis en aquellas que todavía no entrega, para dar una magnitud de cuántos recursos hacen falta.

Cuarto, diseñamos un plan de financiamiento para que el municipio pueda pagar, hoy y en el futuro, las prestaciones laborales que tiene comprometidas con sus policías municipales. A continuación, se desarrolla cada uno de estos elementos.

2.1 Estándar de Condiciones Laborales para la policía

El primer paso de la ruta es identificar qué prestaciones requiere implementar Ensenada. Para esto, México Evalúa definió dos categorías de prestaciones laborales para policías municipales: el Estándar Mínimo y los Beneficios Complementarios.

Estándar Mínimo – Un conjunto de beneficios que deben garantizarse mínima e inmediatamente, conforme a lo establecido en la normatividad local y federal, junto con los lineamientos del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC) emitido por el SESNSP.

Beneficios Complementarios – Un conjunto adicional de beneficios que, para garantizarse, requiere del desarrollo de nueva infraestructura normativa y financiera, acuerdos de colaboración y/o una mayor armonización de los instrumentos legales.

El **Cuadro 1** resume la estructura general y los componentes del estándar propuesto para las condiciones de trabajo de la policía, el escenario ideal en cada elemento, y el estatus de la policía municipal de Ensenada al comienzo del proyecto.

Como se puede observar, Ensenada ya otorga a su policía las prestaciones del estándar mínimo de condiciones laborales —salvo por el acceso al crédito de vivienda—. Sin embargo, dentro de las prestaciones mínimas que ya se entregan hay oportunidades de mejora, como incrementos en el salario para alcanzar el nivel del Salario Digno y la entrega de un uniforme adicional al año.



Cuadro 1. Estándar de condiciones laborales y estatus de la policías de Ensenada

1. Condiciones y beneficios laborales establecidos por el marco regulatorio federal			
Componentes	Prestaciones	Estándar	Estatus Ensenada
Prestaciones de ley	Salario	<p>Un salario base (excluyendo bonos) que efectivamente pueda cubrir al menos las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, recreación y vivienda de una familia promedio, según el costo de vida y contexto del municipio, con incrementos según inflación anual.</p> <p>El gobierno federal hizo una Propuesta de Salario Digno para Policías en Baja California y estimó un salario base de 20,090 pesos mensuales para 2024. Se sugiere ajustar estas cifras conforme a la inflación y la escala jerárquica.</p>	<p>Los salarios de los policías están por debajo del Salario Digno sugerido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Policía Raso \$ 13,727 • Policía 3ero \$ 14,393 • Policía 2do \$ 17,543 • Policía 1ero \$ 20,732
	Aguinaldo	Bono anual de 40 días entregado en dos pagos, uno en diciembre y otro en enero; con el debido incremento según el ajuste salarial.	Sí existe, sin ajuste salarial. Y cumple con el estándar de otorgar 40 días pagados al año.
	Vacaciones pagadas	20 días de vacaciones pagadas divididos en dos períodos de 10 días cada uno.	20 días de vacaciones pagados anualmente; cumplen con el estándar propuesto.
	Prima vacacional	Pago de una prima de 30% del salario del trabajador; con el debido incremento según el ajuste salarial.	Se entrega una prima vacacional equivalente al 60% del salario del trabajador.
	Días obligatorios de descanso	Un día de descanso obligatorio por cada seis días trabajados por semana.	Cumplen con el día de descanso.
	Horarios y turnos definidos	<p>Los turnos de trabajo de las y los policías deben ser racionales considerando idóneamente jornadas de 10 a 12 horas de trabajo por 24 de descanso.</p> <p>Además, deberán tener un esquema de compensación en caso de que los turnos de trabajo sean extendidos por razones inherentes a la función policial.</p>	Los policías tienen turnos de 10 a 12 horas de trabajo por 24 de descanso, aunque se está trabajando en reducir las horas de las jornadas regulares de trabajo para los policías.
Prestaciones de seguridad social	Atención médica primaria, secundaria y terciaria	<p>Acceso al conjunto de derechos de seguridad social a través de cualquier institución pública del sector salud (IMSS o ISSSTE), según el esquema más conveniente o disponible en el estado o municipio.</p> <p>Acceso a Afore o a fondo de retiro municipal o estatal, con cuentas individuales y portables.</p>	Actualmente cuentan con los servicios de seguridad social del IMSS, por lo que todas las prestaciones están reguladas por la normativa del Instituto.
	Licencia de maternidad/paternidad pagada, servicios de guardería, accidentes laborales, enfermedad		
	Pensión de retiro		
Uniforme y equipo	Equipamiento mínimo y renovación establecida	<p>Préstamos que garanticen su acceso a la vivienda, con: (a) un reembolso a largo plazo; y (b) pago mensual y tasa de interés fija, los cuales deben establecerse de acuerdo con el nivel de ingresos del policía.</p> <p>El acceso de los policías a Infonavit es una alternativa disponible en algunos municipios y podría llegar a más con voluntad política y programas específicos para policías municipales que pudiera diseñar el propio Infonavit y ofrecer a los municipios.</p>	<p>No cuentan con créditos de vivienda a través del Infonavit, ni por instrumentos estatales o municipales. Actualmente se está trabajando, en conjunto con el gobierno del estado de Baja California, para crear los convenios de inclusión al Infonavit.</p>
	Equipamiento mínimo y renovación establecida	<p>Cumplir con los lineamientos del Manual de Identidad Policial del SESNSP. Idealmente, las y los policías deberían contar con al menos dos uniformes, con renovaciones semestrales o anuales, además de equipamiento actualizado, vigente y de calidad.</p>	<p>Se entregan dos uniformes al año por policía, pero no cumplen con todos los elementos del Manual de Identidad del SESNSP. Se recomienda entregar por lo menos un uniforme adicional al año.</p>



Con respecto a los estándares de beneficios complementarios, el municipio otorga: seguro de vida privado, apoyo psicológico y legal provisto por las autoridades municipales y/o estatales, premios por desempeño y apoyos para educación de los hijos. Aún existen oportu-

nidades para que el municipio otorgue más prestaciones complementarias a los oficiales, tales como: seguro de salud privado, fondo de ahorro, vales de despensa y para restaurantes, becas universitarias para los hijos, apoyo psicológico y legal privado, lactario y préstamos.

2. Condiciones y beneficios laborales complementarios definidos por el gobierno local

Componentes	Prestaciones	Posibles elementos a considerar	Estatus Ensenada
Esquema complementario de seguridad social	Apoyos de salud adicionales	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyo psicológico interno y/o externo a la institución; se sugiere consultar el “Sistema de intervención temprana y bienestar para agentes policiales” de la Policía Municipal de Chihuahua. – Seguro médico privado, ya sea para gastos médicos mayores o menores. – Servicio dental. 	<p>Cuentan con un consultorio psicológico en las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública.</p> <p>No cuentan con seguro de gastos médicos mayores o menores ni servicio dental.</p>
	Apoyo laboral institucional	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyo legal especializado para enfrentar litigios, demandas u otros procedimientos en su contra. – Permisos sin remuneración. 	El apoyo legal es provisto por el Gobierno Estatal.
	Lactario	<ul style="list-style-type: none"> – Construcción de, al menos, un lactario dentro de la corporación. 	No cuentan con esta prestación.
	Prestaciones familiares	<ul style="list-style-type: none"> – Beneficios sociales, culturales y deportivas con acceso a áreas recreativas. – Guarderías 24 horas. – Becas universitarias para hijos e hijas de las y los policías, se sugieren convenios con universidades públicas y privadas. 	<p>Los policías pueden acceder a las instalaciones deportivas ofrecidas por el IMSS, junto con la cobertura de las guarderías del Instituto.</p> <p>No hay becas universitarias.</p>
	Otros seguros sobre riesgo	<ul style="list-style-type: none"> – Gastos funerarios. – Becas o cobertura de matrículas para hijos/as de policías caídos. – Seguros de vida de preferencia privados, respaldados por una póliza. – Indemnizaciones adicionales para agentes lesionados/as o discapacitados/as. 	<p>Se entrega un apoyo para gastos funerarios a través del IMSS de los policías caídos en el cumplimiento del deber.</p> <p>El municipio cuenta con una póliza de seguro de vida privada para los policías caídos en el cumplimiento del deber.</p> <p>Apoyo para compra de útiles escolares de educación básica para hijos de policías, y apoyo en inscripciones en instituciones de educación pública para hijos de oficiales caídos.</p>
Complementos económicos	Bonos basados en desempeño	<ul style="list-style-type: none"> – Compensación por riesgo. – Bono de puntualidad y/o de comportamiento con reglas muy claras. – Marco normativo con regulaciones claras sobre las bonificaciones adicionales, que incluyan quién las otorga, por qué, cuánto y con qué frecuencia. 	Existe un reglamento para el otorgamiento de reconocimientos, condecoraciones, estímulos y recompensas.
	Fondo de ahorro	Fondo de ahorro con aportaciones iguales de los policías y del municipio.	No cuentan con esta prestación.
	Préstamos	Creación de fondos de garantías, negociación con sofomes o tiendas especializadas de créditos especiales para personal de la policía.	No cuentan con esta prestación formalmente, pero han realizado convenios para obtener descuentos para los policías.
	Vales	<ul style="list-style-type: none"> – Vales de despensa. – Vales de restaurantes. 	<p>Se les entrega un bono bajo el concepto de Canasta Básica, que forma parte de su Salario Bruto Integrado.</p> <p>No cuentan con vales de restaurantes.</p>



El Estándar de Condiciones Laborales permite identificar las necesidades del municipio respecto a las prestaciones, pero una visión más completa de las instituciones policiales requiere que se estime el número ideal de policías. Hay que considerar que muchas de las violaciones a los derechos de los trabajadores —como no poder salir a la hora establecida, no poder tomar vacaciones o no tener días de descanso— se originan precisamente por la falta de personal para atender las necesidades de seguridad pública de los municipios. Reconociendo la importancia de contar con los policías necesarios, en la siguiente sección se mostrará la estimación realizada para Ensenada.

2.2 Estimación del número ideal de policías

Las policías municipales se enfrentan a la falta de personal operativo. Los mandos policiales estiman la necesidad de contar con más policías con base en las necesidades de seguridad pública, o para lograr la cobertura completa del territorio, o para proteger áreas densamente pobladas.

Para las policías municipales es un reto contratar más agentes. El bajo interés en iniciar una carrera policial, la baja existencia de cadetes en las academias policiales, o la falta de presupuesto para contratar nuevos policías, son algunos de los obstáculos que los municipios enfrentan para incrementar su número de policías. Sin embargo, la dificultad de integrar a más policías no elimina la necesidad de contar con ellos, por lo que los municipios

deben reunir evidencia para determinar de manera precisa el número de elementos que se requiere, y trabajar en conseguirlos.

La policía de Ensenada no es ajena a esta situación. A finales de 2023 contaban con un estado de fuerza de 830 policías activos, pero las autoridades consideraban que por la extensión del territorio y la actividad económica del municipio, se necesitaban aproximadamente 500 policías adicionales (Entrevistas México Evalúa, 2024). Dadas las limitaciones para contratar y pagar a nuevos policías se requiere de una estimación basada en evidencia, de tal forma que se pueda crear un plan sostenible para fortalecer el estado de fuerza en el tiempo.

En México Evalúa, proponemos una estimación basada en la carga de trabajo para estimar el número ideal de policías para los municipios. Este enfoque considera el punto de equilibrio entre oferta y demanda. La oferta es la cantidad de policías disponibles para satisfacer la demanda; a su vez, la demanda representa cuánto servicio policial requiere el municipio. Encontrar este equilibrio permite estimar el número ideal de policías, evitando excesos o déficits de personal. A continuación, en la **Tabla 1**, presentamos los resultados del ejercicio realizado con la policía de Ensenada:

- Para la oferta de servicios policiales, utilizamos el número total de agentes y se promedió el número de policías encargados de atender las llamadas de emergencia por día, así como las horas que tardan.

Tabla 1. Estimación del número ideal de policías, 2023-2033

Año	Número total de llamadas de emergencia	Número total de llamadas por turno	Número de policías adicionales requeridos por turno	Número de policías adicionales requeridos por día	Número de policías totales requeridos
2023	143,527	131.07	214.86	644.59	1,474.6
2024	143,738	131.26	0.72	2.16	1,476.8
2025	143,942	131.45	0.69	2.09	1,478.9
2026	144,140	131.63	0.67	2.02	1,480.9
2027	144,330	131.80	0.65	1.95	1,482.8
2028	144,514	131.97	0.63	1.89	1,484.7
2029	144,692	132.13	0.60	1.82	1,486.6
2030	144,863	132.29	0.58	1.76	1,488.3
2031	145,029	132.44	0.56	1.70	1,490.0
2032	145,211	132.61	0.62	1.86	1,491.9
2033	145,390	132.77	0.61	1.84	1,493.7

Nota: El número estimado de agentes de policía en 2023 permanece fijo. A partir de 2023, la estimación supone que el número propuesto de agentes adicionales necesarios se contrata, de hecho, en respuesta a las llamadas de emergencia recibidas en 2022.

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información del Gobierno de Ensenada (2023) y Conapo (2023).



Para obtener esta última estimación, realizamos una serie de entrevistas semiestructuradas a los policías.

- Para la demanda de servicios policiales, utilizamos el número de llamadas de emergencia recibidas que atendió la corporación durante el año 2023. Se consideraron tanto las llamadas realizadas a los servicios locales como las que fueron derivadas de los servicios estatales o federales.
- El punto de equilibrio se encuentra cuando la demanda de llamadas de emergencia es igual al tiempo total de trabajo de los agentes de policía destinados a atenderlas. Utilizamos el tiempo, medido en horas, como la unidad estándar. Por lo tanto, la demanda se mide por el tiempo (horas) requerido para atender una llamada de emergencia, mientras que la oferta se mide por el tiempo total (horas) del trabajo del agente de policía designado para llamadas de emergencia.

Esta metodología nos lleva a estimar que se requieren 644 policías adicionales por día en el municipio, para un ideal de 1,474 policías en total. Reconociendo los retos que enfrenta el municipio, el número ideal de policías se proyectó para los siguientes 10 años, bajo la premisa de que la demanda de policías en el futuro será mayor, por lo que serán necesarios más policías operando en el municipio. Así, en 2033 el número ideal de policías sería de 1,493 elementos.

El ejercicio de México Evalúa no se detiene con las necesidades de los municipios. La tercera etapa de la ruta utiliza los insumos del Estándar para hacer una propuesta puntual de cuánto le costaría al municipio ofrecer el universo de prestaciones laborales para los policías. Estos elementos brindan al municipio la capacidad de planear su política pública. Los resultados para Ensenada se muestran en la siguiente etapa de la ruta.

2.3 Costo de las prestaciones laborales de la policía

La mejora de las condiciones laborales de la policía representa un compromiso económico significativo para las autoridades locales. Reconociendo las limitaciones de los municipios, nuestra propuesta considera una estimación responsable sobre los costos asociados con implementar nuevas prestaciones laborales. Esto le dará certeza a los municipios sobre el peso financiero

de sus decisiones, y también le permitirá contar con evidencia para mejorar su planeación de mediano y largo plazo.

El ejercicio que realizó México Evalúa para Ensenada —extendible para otros municipios modificando los parámetros correspondientes— constó de tres pasos:

1. **Identificación de los elementos por costear:** A través de un diagnóstico de la situación actual de la policía municipal, y en colaboración con las autoridades y los propios policías, se elaboró una lista de los beneficios acorde a su estado actual; es decir, si ya existen, si necesitan ser modificados, si están pendientes de implementación y, para el caso de los complementarios, si son deseables.
2. **Determinación del número de beneficiarios:** Los beneficios totales se costearon para los 830 policías activos y los 243 policías retirados que también reciben sueldos y prestaciones. Adicionalmente, se calculó el costo por policía, por lo que el municipio puede conocer el costo de añadir policías adicionales al plantel actual.
3. **Estimación del costo de la prestación:** Se realizó una estimación del costo individual de cada beneficio propuesto. Los costos se determinaron con base en los precios de mercado actuales o mediante cotizaciones específicas para la adquisición de bienes y servicios, lo que asegura estimaciones realistas y ajustadas al contexto económico. Para realizar el cálculo de precios, se utilizaron los siguientes métodos⁸:
 - **Costeo de Abajo hacia Arriba (Enfoque de Ingeniería):** Este enfoque detalla todos los recursos necesarios y sus costos asociados para estimar de manera precisa el monto total de su implementación.
 - **Costeo de Arriba hacia Abajo (Costeo Paramétrico):** Utiliza relaciones validadas entre costos históricos y características técnicas de beneficios similares, aplicable a aquellos con registro de costos previos.
 - **Costeo por Analogía:** Adapta beneficios de otros contextos, ajustando costos según diferencias específicas, permitiendo innovación con modelos probados.

⁸ United States Government Accountability Office (2009)



- **Costeo Basado en la Opinión de Expertos:** Ante la ausencia de datos concretos, las estimaciones de expertos proveen valoraciones esenciales, enriquecidas por una documentación y verificación rigurosas.

La metodología de costos garantiza que la implementación del estándar laboral deseado para la policía de Ensenada no sólo sea factible, sino también sostenible en el largo plazo. Este compromiso con la rigurosidad metodológica y la flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros y los cambios en el entorno, asegura que la inversión en el bienestar y las condiciones laborales de la policía municipal de Ensenada sea no sólo estratégica, sino efectiva y adaptada a las necesidades específicas de la localidad.

De acuerdo con la metodología utilizada, el costo actual de las prestaciones para 1,073 policías es de 359.2 millones de pesos. Para cumplir con el Estándar Mínimo hace falta agregar el Infonavit, que tiene un costo adicional anual de 13.8 millones de pesos (ver **Tabla 2**). Por lo tanto, el costo total ascendería a 373 millones de pesos al año, equivalente a 347 mil pesos por elemento.

El costo adicional de las prestaciones complementarias que el municipio actualmente no se encuentra otorgando a los policías, asciende a 66.9 millones de pesos al año. Así,

Tabla 2. Estándar mínimo de condiciones laborales en 2023 (pesos nominales)

Beneficio	Coste 2023 (para 1,073 policías)	Coste individualizado 2023
Salario bruto integrado*	275,992,228	257,215
IMSS*	63,898,226	59,551
Uniformes y equipamiento actuales	15,792,800	19,027
Seguro de vida privado*	3,316,470	3,091
Bonificación de honor*	260,000	313
Situación actual	359,259,724	334,818
Infonavit*	13,799,611	12,861
I. Estándar mínimo	373,059,335	347,678

Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de Camisa (2022); Gobierno de Ensenada (2024), Entrevistas (2023b); Compranet (2022); Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (Inegi, 2021b), entre otros.

Nota (*): Prestaciones costeadas para 1,073 elementos. Contempla 830 activos y 243 en retiro.

Tabla 3. Estándar complementario de condiciones laborales en 2023 (pesos nominales)

Beneficio	Coste 2023*	Coste individualizado 2023
a. Un uniforme y equipo adicionales (sólo para los 830 policías en activo)	39,833,028	47,992
b. Régimen complementario de seguridad social	Apoyo psicológico privado	392,625
	Seguro de enfermedad privado	5,355,160
	Salas de lactancia	53,646
	Becas de enseñanza superior	3,000,000
c. Complemento económico	Vales de comida	12,549,600
	Fondo de ahorro	5,536,764
	Caja de ahorros**	0
	Acuerdos comerciales	216,000
II. Prestaciones complementarias (a + b + c)	66,936,823	79,829
Costo Total del Estándar de Condiciones Laborales (Situación actual + Infonavit + Prestaciones complementarias)	439,996,157	431,888

Fuente: Elaborado por México Evalúa con datos de Camisa (2022); Gobierno de Ensenada (2024), Entrevistas (2023b); Compranet (2022); Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (Inegi, 2021b), entre otros.

Nota (*): Prestaciones costeadas para 1,073 elementos. Contempla 830 activos y 243 en retiro.

()** El beneficio de la caja de ahorro no representa ningún costo adicional para el municipio, por lo que se enlista en cero.



el costo del Estándar Completo de Condiciones Laborales tiene un costo total de 439.9 millones de pesos (ver **Tabla 3**). Cada policía adicional, contratado con el estándar completo de prestaciones, costaría 431,888 pesos al año.

En total, el municipio necesitaría 80.7 millones de pesos anuales adicionales para poder financiar las prestaciones laborales completas del estándar para sus 830 policías activos y 243 en retiro. Si el municipio además quisiera contratar, por ejemplo, 50 policías adicionales involucraría sumar 21.5 millones más.

El ejercicio de costeo revela que el municipio requiere de recursos adicionales, con los que actualmente no cuenta, para mejorar las condiciones laborales de la policía de Ensenada. La cuarta etapa de la ruta atiende precisamente este problema, generando una serie de recomendaciones para aumentar los ingresos del municipio. Por tanto, esta etapa no sólo pretende encontrar recursos que garanticen la sostenibilidad de las prestaciones, sino fortalecer la capacidad de la hacienda local para generar recursos propios.

2.4 Financiamiento de las condiciones laborales de la policía

Como se observó en las secciones anteriores, las necesidades del municipio de Ensenada de aumentar el tamaño de su fuerza y mejorar las condiciones laborales de los elementos en la nómina, involucraría un costo permanente de largo plazo. Ante los retos ya identificados de las finanzas públicas municipales, resalta la urgencia de identificar y desarrollar nuevas fuentes de ingresos locales. Ello permitiría fortalecer la seguridad pública bajo la gestión directa del gobierno municipal, al tiempo que se optimizaría la recaudación de ingresos existentes.

Si bien, un plan de financiamiento es inevitable para Ensenada, éste debe basarse en sus necesidades. La incorporación de los policías al Infonavit tendría un costo anual de 13.8 millones de pesos. Lograr las prestaciones complementarias requeriría una dispersión adicional de 66.9 millones, por lo que en total se necesitan financiar, para el primer año, 80.7 millones en total.

Para ello, México Evalúa propone una serie de medidas para aumentar la recaudación local. Las medidas provienen tanto de ingresos estatales, como la creación de un fondo con base en el Impuesto sobre la Nómina de Baja California, como de fuentes municipales. Además, se involucra la optimización en la recaudación de impuestos como el predial, el Impuesto a la Adquisición de Bienes

Inmuebles y licencias, así como la creación de nuevos impuestos o derechos, como el Derecho de Protección Policial, el Impuesto al Hospedaje o el Impuesto a los Cruceros.

La capacidad recaudatoria de estos instrumentos se presentan en la **Tabla 4** y varía de 119 a 197 millones de pesos al año en su conjunto, dependiendo de los supuestos considerados en la implementación de cada uno. La adopción de estas fuentes recaudatorias dependería de las necesidades y capacidad de implementación del municipio —y éstas, de las prestaciones laborales que se decida otorgar y del número de policías que se quiera contratar—. Así, este menú de opciones financieras puede llevarse a cabo en diversas etapas y en diversas combinaciones.

Por ejemplo, la incorporación al Infonavit se podría cubrir a partir de la mejora en recaudación del predial y la adopción del impuesto al hospedaje o el impuesto a los cruceros. Por su parte, la implementación del estándar completo y/o la contratación de nuevos elementos, requeriría cambios de mayores dimensiones, como la puesta en marcha del Fondo para el Fortalecimiento de la Paz (Fortapaz) y del Derecho de Protección Policial.

Tabla 4. Resumen de recaudación de los instrumentos de la estrategia de financiamiento en 2024

Instrumento financiero propuesto	Umbral de recaudación bajo (mdp)	Umbral de recaudación alto (mdp)
Fondo para el Fortalecimiento de la Paz (Estatal)	53.6	53.6
Derecho a la Protección Policial	29	66.7
Impuesto Predial	2.3	5
Impuesto a la Ocupación Hotelera	11.2	29.1
Tasa por Desembarco de Cruceros	16.2	32.4
Impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles	1.4	3
Tasas por Sanciones y Multas de Tráfico	3.3	3.3
Licencias	2.5	4
TOTAL	119.5	197.1

Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de Conapo (2023), Inegi (2021, 2023), Entrevistas México Evalúa (2024), Banco de México (2023), entre otros.

A continuación se desarrollan conceptualmente cada uno de los instrumentos que se podrían implementar en Ensenada:

1. Asignación de la Recaudación del Impuesto Sobre Nómina (ISN) para Seguridad Pública

Inspirado en el Fondo para el Fortalecimiento de la Paz (Fortapaz) de Michoacán, que busca incrementar la fuerza operativa de los municipios y comunidades indígenas mediante la entrega de recursos. Estos recursos se utilizan para incrementar el personal policial, apoyar la profesionalización, el equipamiento, la mejora tecnológica, el fortalecimiento de la infraestructura y los esfuerzos en prevención social. En Michoacán, una tercera parte de la recaudación global de su impuesto sobre nómina (ISN) se redistribuye para estos fines. Para Baja California, esto implicaría reasignar los recursos existentes en lugar de recaudar fondos adicionales.

El plan propone destinar una parte de la recaudación del ISN al fortalecimiento de las policías municipales. Esta asignación tiene como objetivo proporcionar recursos para aumentar el personal policial, apoyar la profesionalización y el equipamiento, mejorar las capacidades tecnológicas y fortalecer la infraestructura. El plan consiste en transferir los recursos recolectados a un fondo específico que luego distribuya recursos a los municipios para diversas actividades de seguridad pública. Con ello no habría necesidad de recursos adicionales, sino de redistribuir los actuales.

El monto específico que se planea recaudar en Baja California a través de esta asignación no ha sido detallado, ya que la atención se centra en la redistribución de los ingresos existentes del impuesto sobre nómina en lugar de la recaudación de nuevos fondos.

2. Derecho a la Protección Policial

Esta propuesta sugiere la creación de una cuota variable que se cobraría a las empresas del municipio, en función de todas las remuneraciones pagadas a sus empleados. La idea es aprovechar la actividad económica beneficiada por la ubicación estratégica de Ensenada, como su puerto, el turismo, la industria vitivinícola del Valle de Guadalupe y la proximidad a la frontera norte. Estos

recursos podrían ser aprovechados para financiar la seguridad pública. La administración de los fondos recaudados sería gestionada directamente por la Tesorería Municipal, lo que ofrecería una mayor flexibilidad en su uso.

Nuestras estimaciones sugieren escenarios potenciales de recaudación que van de 29 a 66.7 millones de pesos anuales, con lo que se podría cubrir una parte importante del gasto en seguridad pública. Con este planteamiento se pretende crear un mecanismo de financiamiento sostenible y específico para mejorar la capacidad y condiciones de la policía municipal, mejorando así la seguridad pública en Ensenada.

3. Optimización de la Recaudación del Impuesto Predial

Esta propuesta sugiere mejorar los determinantes principales de la recaudación del impuesto predial. Entre ellas, la actualización regular del valor catastral para reflejar las tendencias del mercado inmobiliario y mantener un registro digital preciso. Además, se propone la implementación de una estrategia para incentivar el pago oportuno del impuesto, como descuentos por pronto pago y la utilización de plataformas digitales que faciliten el proceso a los contribuyentes.

Para lograr una mejora en la recaudación del impuesto predial, se requiere la actualización regular del valor catastral, coordinación con las autoridades estatales para asegurar un catastro digital integral, y la formalización de propiedades actualmente fuera del marco legal, promoviendo la emisión de títulos de propiedad y facilitando el acceso a éstos. El objetivo es mejorar el cumplimiento y la eficiencia en la recaudación del impuesto predial, contribuyendo a un sistema tributario más justo y efectivo.

La propuesta estima que, mediante la optimización de la recaudación del impuesto predial, se podrían obtener recursos adicionales que oscilan entre 27.7 y 38 millones de pesos por año; de los cuales, entre 2.3 y 5 millones de pesos podrían ser etiquetados para seguridad pública. Para garantizar una gestión adecuada de estos recursos adicionales, se sugiere la creación de un fideicomiso o un fondo específico, estableciendo medidas de transparencia y rendición de cuentas para generar confianza entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, responsables de la gestión de estos fondos.



4. Impuestos sobre la Ocupación Hotelera

Consiste en crear un impuesto sobre la ocupación turística, específicamente aplicada a las habitaciones de hotel que estén en uso en Ensenada. Este impuesto se obtendría cobrando una tarifa fija por cada habitación ocupada por noche. La propuesta presenta dos escenarios para la configuración de este impuesto: uno en el que la tarifa fija por noche es de 20 pesos y otro en el que la tarifa es de 50 pesos. La elección de la tarifa adecuada dependerá de la necesidad del municipio de financiar un estándar de beneficios para la policía de Ensenada, basándose en el costo estimado ideal. La propuesta esboza una recaudación potencial que oscila entre 11.2 y 29.1 millones de pesos anuales. Para asegurar la utilización adecuada de los recursos generados por el impuesto de ocupación, se sugiere la creación de un fideicomiso o fondo al que se asigne el monto estimado para este ingreso. Se establecerían medidas de transparencia y rendición de cuentas para generar confianza entre los contribuyentes y las autoridades.

5. Tasas por Desembarco de Pasajeros de Cruceros

Se sugiere crear un impuesto que se obtendría cobrando una tarifa fija por persona al desembarcar de un crucero en el puerto de Ensenada. La propuesta presenta dos escenarios para la configuración de esta tasa: uno en el que la tarifa fija cobrada por pasajero es de 5 dólares y otro en el que la tarifa es de 10 dólares. El municipio necesitaría fijar la tarifa adecuada para financiar el estándar de beneficios para la policía de Ensenada, basado en el costo ideal estimado. La propuesta estima una recaudación potencial al año que oscila entre 16.2 y 36.4 millones de pesos.

6. Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles

Se basa en mejorar la recaudación a través de este impuesto, que se aplica a la compraventa de propiedades inmuebles. La idea central es aumentar los ingresos municipales mediante este impuesto y alinearlos con los mecanismos de fortalecimiento del impuesto predial. Se sugiere que un porcentaje de los recursos adicionales recaudados, específicamente el 25.3%, se destine a mejorar las condiciones laborales de los oficiales de la policía municipal de Ensenada. Se estima que los recursos obtenidos por año a través de esta propuesta oscilarían entre 1.4 y 3 millones de pesos.

7. Tasas por Sanciones y Multas de Tráfico

La propuesta se centra en incrementar los ingresos municipales a través de la mejora en la recaudación de multas y sanciones derivadas de infracciones de tráfico. La propuesta sugiere destinar un 25.3% de los recursos adicionales recaudados para mejorar las condiciones laborales de los oficiales de la policía municipal de Ensenada. Se estima que, cada año, los recursos obtenidos a través de esta propuesta oscilarían entre 0.5 y 8.2 millones de pesos.

Para mejorar la recaudación de las sanciones y multas de tráfico, se propone realizar una evaluación exhaustiva de las capacidades financieras locales. Esto incluye un análisis detallado de los escenarios de multas por sanciones, revelando perspectivas prometedoras para la generación de ingresos en Ensenada. En ese sentido la adopción de cámaras individuales para las multas de tráfico podría representar un ingreso adicional estimado de 3.3 millones de pesos en el primer año y un adicional de 4.5 millones de pesos en el año siguiente.

Un caso de éxito que se consideró en la propuesta que se presentó al municipio de Ensenada, fue el uso de cámaras para documentar infracciones de tráfico en Ciudad Juárez, Chihuahua. La implementación de estas cámaras en 2020 marcó un cambio significativo en la aplicación de multas. Los oficiales de tráfico pudieron grabar las violaciones al reglamento tránsito para sustentar las multas que imponían. Esto resultó en un aumento del 19.5% en los ingresos en el primer año y un 21% adicional en el segundo año. Este enfoque innovador redujo además los pagos informales de las multas, y mejoró los mecanismos de transparencia y eficiencia en el proceso de recaudación de multas.

8. Ingresos por Licencias

Esta propuesta de financiamiento se enfoca en incrementar los ingresos relacionados con la emisión de licencias o permisos de toda índole a través de la mejora de sus principales determinantes. Se sugiere que un 25.3% de los recursos adicionales recaudados se destinen a mejorar las condiciones laborales de los oficiales de la policía municipal de Ensenada, estimando que los recursos obtenidos a través de esta propuesta oscilan entre 2.5 y 4 millones de pesos anuales.



Una estrategia integral para mejorar la recaudación por licencias implica identificar e incluir nuevos negocios, eventos o servicios que anteriormente no estaban sujetos a estas tarifas. Esto podría lograrse revisando y actualizando las categorías existentes para asegurar que todas las actividades económicas relevantes estén adecuadamente cubiertas.

La implementación de sistemas de pago digital es otra medida recomendada para facilitar y agilizar el proceso de pago de tarifas. Esta práctica proporciona conveniencia a los contribuyentes y puede mejorar la eficiencia administrativa. Además, se sugiere imponer penalizaciones por incumplimiento para incentivar el cumplimiento oportuno

de las obligaciones. Las regulaciones relevantes deberían indicar claramente estas penalizaciones, señalando las circunstancias que desencadenaron su aplicación.

Conviene aquí aclarar que si el Ayuntamiento quisiera implementar todas estas acciones al mismo tiempo enfrentaría numerosos retos administrativos y legales, por lo que seguir una ruta ambiciosa a corto plazo sería poco viable. Refrendando el compromiso que tiene el municipio con su policía municipal, en la siguiente sección se plantea una serie de recomendaciones y siguientes pasos, en los que se establecen las acciones que puede realizar el municipio para mejorar las condiciones laborales de su policía municipal.



RECOMENDACIONES

Y SIGUIENTES PASOS

Para implementar el Estándar de Condiciones Laborales propuesto para la policía municipal de Ensenada, México Evalúa recomienda lo siguiente:

1

Priorizar la creación de una relación contractual entre el municipio y los policías, en donde se establezcan sus condiciones de trabajo. Estas reglas proporcionarán una base sólida que permitirá iniciar la construcción de una nueva era de beneficios para los policías.

2

Priorizar el otorgamiento de créditos para la vivienda a los oficiales de policía para cumplir con el estándar mínimo de condiciones laborales. Al estar incorporados al IMSS, la inclusión de los policías al Infonavit es una opción viable.

3

Involucrar a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en la mejora de las condiciones laborales de la policía. Realizar un plan de financiamiento que incluya estrategias tanto a nivel estatal como municipal. Esto debe incluir la exploración de nuevas fuentes de financiamiento, como impuestos específicos para seguridad y contribuciones voluntarias de empresas locales.

4

Priorizar el pago de los adeudos de la Dirección de Seguridad Pública con el IMSS.

5

Crear un fideicomiso dedicado específicamente para gestionar los ingresos adicionales para cubrir los costos asociados con la mejora de las condiciones laborales de la policía. Esto asegurará una administración transparente y eficiente de los recursos, fomentando la confianza entre los policías y las autoridades responsables. Este fideicomiso debe ser gestionado con prácticas de gobernanza por un comité independiente que incluya representantes de la sociedad civil y del sector empresarial.

6

Establecer una colaboración estrecha con la comunidad empresarial; por ejemplo, el Consejo de Desarrollo Económico de Ensenada (Coden), para generar confianza y garantizar el éxito de las estrategias financieras propuestas. Este diálogo es crucial para definir las directrices del programa de explotación de los ingresos recaudados a través del derecho a la protección policial. Además, se deben crear incentivos fiscales para las empresas que contribuyan al financiamiento de la mejora de las condiciones laborales.



Para asegurar la implementación exitosa de estas recomendaciones, se deben considerar los siguientes pasos estratégicos:

1

Desarrollar campañas de comunicación para sensibilizar a la comunidad empresarial y a los ciudadanos sobre la importancia de estas medidas y los beneficios esperados para la seguridad pública. Estas campañas deben incluir testimonios de policías y miembros de la comunidad, y utilizar diversos medios de comunicación para alcanzar a un público amplio.

2

Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para seguir el progreso de la implementación de las recomendaciones y ajustar las estrategias según sea necesario. Este sistema debe incluir indicadores claros y mecanismos de retroalimentación para asegurar que las metas se cumplan de manera efectiva. Además, se recomienda la creación de un observatorio ciudadano independiente para el seguimiento y evaluación del progreso.

3

Crear incentivos y programas de reconocimiento para las empresas y contribuyentes que cumplan con sus obligaciones fiscales y participen activamente en el financiamiento de la seguridad pública. Estos incentivos pueden incluir reducciones fiscales, reconocimientos públicos y otros beneficios que motiven la participación. Se sugiere también implementar un sello de "Empresa Comprometida con la Seguridad" para aquellas que contribuyan significativamente.

4

Fortalecer la cooperación internacional. Buscar colaboraciones y apoyo de organizaciones internacionales y otros países que puedan proporcionar recursos, conocimientos y capacitación adicional para mejorar las condiciones laborales de los policías en Ensenada.

Al seguir estas recomendaciones y pasos estratégicos, Ensenada podrá implementar de manera efectiva el Estándar de Condiciones Laborales que proponemos. Llevarlo a cabo mejorará significativamente el bienestar y la dignificación laboral de sus policías municipales, un componente esencial en la ruta hacia una seguridad pública más robusta y eficiente.



MÁS FUENTES PARA ENTENDER LAS CONDICIONES LABORALES DE LAS POLICÍAS EN MÉXICO

Inegi

- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2023. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2023/>
- Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ene-cap/2017/>

Causa en Común

- *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico 2018 – 2022*. Disponible en: <https://causaencomun.org.mx/beta/la-situacion-de-las-policias-en-mexico-2022/>

- *Ser mujer policía en México*. Disponible en: <https://causaencomun.org.mx/beta/ser-mujer-policia/>
- *Registro de Policías Asesinados*. Disponible en: <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>

SESNSP

- *Salario Digno para Policías en México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/salario-digno-para-policias-en-mexico>



REFERENCIAS

- Fondevilla, Gustavo y Rodrigo Meneses Reyes. (2017). "El rol del policía municipal en México". Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y Política Pública*, vol. XXVI, número 1, 1er semestre, pp. 139-165
- Entrevistas México Evalúa. (2024). Entrevistas realizadas con personal de la Dirección de Seguridad Pública y de la Tesorería de Ensenada, realizadas en una visita de campo durante marzo de 2024.
- Gobierno del Estado de Ensenada, (2015, 15 de mayo), "Reglamento para el Otorgamiento de Reconocimientos, Condecoraciones, Estímulos y Recompensas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Ensenada, Baja California." <https://www.ensenada.gob.mx/wp-content/uploads/2021/11/Reglamento-para-el-otorgamiento-de-reconocimientos-condecoraciones-estimulos-y-recompensas-de-la-Direccion-de-Seguridad-Publica-Municipal-de-Ensenada-Baja-California.pdf>
- Gobierno del Estado de Tabasco. (2021, 3 de febrero). "Signan convenio SSPC y Coparmex Tabasco, en beneficio de economía de policías". Disponible en: <https://tabasco.gob.mx/noticias/signan-convenio-sspc-y-coparmex-tabasco-en-beneficio-de-economia-de-policias>
- Gobierno del Estado de Yucatán. (2023). Becas de educación superior para hijos de policías 2023-2024. Disponible en: <https://siies.yucatan.gob.mx/convocatoria-abierta/becas-de-educacion-superior-para-hijos-de-policias-2023-2024/>
- Hernández, F. (2021, 26 de noviembre). "Lanza Infonavit esquema de crédito para policías en Yucatán". Centro Urbano. Disponible en: <https://centrourbano.com/vivienda/infonavit-credito-policias-yucatan/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2021a. Panorama Sociodemográfico de México: Baja California. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197735.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2021b. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021_resultados_seg_just.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2022. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Montoya, J.R. (2022, 21 de octubre). "Sin policía, 217 municipios en México, revela Gobernación". La Jornada. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/10/21/estados/sin-policia-217-municipios-en-mexico-revela-gobernacion/>
- La Razón Online. (2022, 19 de enero). "Infonavit y gobierno de Chihuahua firman convenio para dar créditos de vivienda a policías estatales". La Razón. Disponible en: <https://www.razon.com.mx/estados/unen-esfuerzos-infonavit-gobierno-chihuahua-dar-creditos-vivienda-policias-estatales-467861>



- Martínez Trujillo, Teresa y Anais Medeiros Passos. (2018). *Militarización y multilateralización del policing: una mirada a Brasil y México*. Les Études du CERI, 2019, 239-240, pp.81-92.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California. (2014 - última reforma 2021). Reglamento del Servicio de Carrera Profesional de la Policía de Ensenada. Disponible en: <https://www.ensenada.gob.mx/wp-content/uploads/2021/11/Reglamento-de-servicio-de-carrera-profesional-policial-de-la-Direcci%C3%B3n-de-Seguridad-Publica-Municipal-de-Ensenada-Baja-California.pdf>
- Quadratín. (2023, 17 de octubre). "Entrega Alfonso Martínez 75 tarjetas para despensa a Policía Turística". Disponible en: <https://www.quadratín.com.mx/municipios/morelia/entrega-alfonso-martinez-75-tarjetas-para-despensa-a-policia-turistica/>
- Rojas, S. (2022, 14 de marzo). "Infonavit y gobierno de Sonora firman convenio para otorgar créditos a policías". *Milenio*. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/infonavit-sonora-firman-convenio-otorgar-creditos-policias>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). 2021. Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/682230/SIM-NPJC_INFORME_11nov2021_Insyde.pdf
- SESNSP (2023). Manual de Identidad para las Corporaciones de Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/manual-de-identidad-de-la-policia>
- United States Government Accountability Office (2009), GAO Cost Estimating and Assessment Guide, March. <https://www.gao.gov/products/gao-20-195g>
- UNODC México. (2020) Profesionalización policial en Nuevo León: realidades, posibilidades y prioridades. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2022/03/ENE-CAP_website/Documentos/UNODC_ProfesionalizacionPolicial_NuevoLeon.pdf

El documento *Policía desprotegida. Ruta para su dignificación laboral. Caso: Ensenada* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos

Directora General de México Evalúa

Sandra Ley Gutierrez

Coordinadora del Programa de Seguridad

Elsy Alcalá Cortés

Líder de Proyecto

Alberto Perez Pacheco y Mireya Mondragón Cervantes

Investigadores del Programa de Gasto y Rendición de Cuentas

Marey Silva Solano y David Blanc Munguía

Investigación adicional

Felipe Soto

Edición

Miguel Cedillo

Edición gráfica

Priscila García

Coordinadora de Comunicación

Mariana Villalobos, Miguel Martínez y Cinthia Galán

Equipo de comunicación

Agradecemos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana y a la Secretaría de Finanzas y Administración de Ensenada a quienes queremos reconocer su apertura, colaboración y esfuerzo.

Este documento se realizó gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno estadounidense.

México, julio 2024

D.R. 2024, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas
Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510,
Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254



mexicoevalua.org