

Capítulo 2. La capacitación policial democrática

“El progreso en la capacitación policial vendrá de enfocarse en las particularidades del trabajo policial, tal como es experimentado por los oficiales en servicio y por medio del análisis de esa experiencia y al hacerla disponible para futuros oficiales de policía”.¹³⁸

David Bayley & Egon Bittner

Ser policía no fue considerado durante mucho tiempo una profesión, sino un oficio y ello ha sido abordado desde la perspectiva de lo que el dilema ocupacional significa en el desarrollo de sus carreras. La profesionalización y la capacitación policial desarrollados en contextos democráticos implican principios que tienen que ver con el respeto a los derechos humanos y con la calidad del servicio que prestan los policías, el cual se refleja principalmente en su interacción con el público. La profesión de policía, a diferencia de otras, tiene la distinción y facultad de restringir libertades y de que éstos interpreten la ley bajo su criterio. La conceptualización sobre lo que es un policía profesional ha llevado a muchos estudiosos de estos temas a plantear marcos de referencia para el entendimiento del servicio policial en contextos democráticos. Este capítulo aborda los planteamientos de diversos autores, entre ellos, Otwin Marenin y de Maria R. Haberfeld, David Bayley, Mark Ungar, Samuel Walker, Egon Bittner, entre otros especialistas en capacitación policial y de mantenimiento del orden.¹³⁹ En este capítulo se abordará el proceso de desarrollo de la profesionalización en los Estados Unidos de América, las medidas instrumentadas por las que atravesaron las agencias policiales y su relación con la rendición de cuentas, en uno de los países que mayor influencia han tenido en la generación de conocimiento sobre el mantenimiento del orden.

Asimismo, se describirá la relación entre la capacitación y el ejercicio de la discreción policial y el equilibrio que debe haber entre la aplicación de la ley, el ejercicio de los valores personales, la capacitación y las reglas formales e informales en las estructuras de las corporaciones policiales. La última parte

¹³⁸ Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 36

¹³⁹ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 107

Magdalena Alcocer Vega

hará referencia de un modelo cualitativo de evaluación de la capacitación que implementa el Centro de Formación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania (*Bundeskriminalamt-BKA*), así como del modelo del Pentágono de Liderazgo Policial de Haberfeld. Por último, se detallará el estado del arte sobre las tendencias en capacitación policial en América y Europa, su complejidad y el rumbo que está tomando el debate al respecto. A continuación, se describirá lo que significa un servicio profesional en un contexto democrático y el balance que deben hacer los oficiales en la toma de decisiones.

2.1 Un servicio profesional

“La cosa más llamativa acerca de los métodos del quehacer policial es lo poco enseñados que son, lo cínicamente que son vistos y lo irrelevante que son considerados por los departamentos de policía”.¹⁴⁰

Peter K. Manning

En contextos democráticos, la policía está llamada a proteger y a servir a la comunidad. Una policía profesional es aquella en la que los ciudadanos confian, no sólo porque protegen, sino por cómo protegen.¹⁴¹ El cómo realiza su trabajo la policía se augea a una serie de principios y estándares, e indica la calidad en la que un servicio es prestado a la ciudadanía. El profesionalismo se refiere a comportarse de un modo consistente de acuerdo con estándares profesionales y para ello, requiere acreditación, certificación o licencia y también una serie de estándares de desempeño interno y de comportamiento.¹⁴² Los policías profesionales aspiran a poseer cualidades basadas en altos ideales como el honor, integridad, respeto, valentía, excelencia, liderazgo, responsabilidad, rendición de cuentas, entre otros. No existe un consenso general sobre lo que profesionalización policial significa y sobre un modelo particular. Para algunos policías significa la habilidad para establecer relaciones con la comunidad; para otros es autoridad y control; o tomar responsabilidad por las propias acciones; “(...) tomar iniciativas apropiadas en situaciones que requieren acción policial para prevenir que ciertas tensiones escalen; o ser respetuoso

¹⁴⁰ Manning, P. K., *Police work: The social organization of policing*, Cambridge, MA: MIT Press, 1977, p. 289.

¹⁴¹ De acuerdo con la Real Academia Española, *Profesional* es relativo a la profesión o a la actividad que se desempeña. *Profesión* es una ocupación que requiere capacitación para el conocimiento y dominio de un saber especializado y *profesionalizar* es la acción y efecto de dar carácter de profesión a una actividad.

¹⁴² Carter, Lycia. Mark Wilson, “Measuring Professionalism of Police Officers”, *The Police Chief, International Association of Chiefs of Police*, Vol. 73, no.8, August 2006, p.2 <http://www.policechiefmagazine.org/measuring-professionalism-of-police-officers/>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

de los derechos humanos y civiles de los ciudadanos; o tener conocimiento de las leyes, políticas, procedimientos y regulaciones".¹⁴³

Otro conjunto de definiciones sobre lo que implica profesionalismo está plasmado en el reporte de *Lord Stevens of Kirkwhelpington* de Reino Unido:¹⁴⁴

1. Altas Expectativas. La policía profesional es aquella que se apega a los estándares de conducta que se le demandan. Significa un servicio policial en el que un bajo desempeño, apariencia desaliñada, malos modales y ética relajada no son tolerados.
2. Auto-regulación. Igual que la profesión legal, médica, de contadores, se debe asegurar la autonomía institucional y libertad de interferencia política.
3. Experto: el mantenimiento del orden es profesional cuando está basado en conocimiento, más que en el sentido común o en talentos innatos.
4. Normas internalizadas, más que reglas obligatorias a través de una estructura de comando burocrática o un sistema formalizado de vigilancia externa.

En los Estados Unidos de América y en Reino Unido, existe actualmente un debate particular en el tema de la profesionalización y la capacitación de las policías y tiene que ver con aumentar los requisitos para la profesión, incluyendo educación superior, posgrados y doctorados. Las razones para ello son los nuevos retos que impone la complejidad del fenómeno delictivo y su relación con el crimen trasnacional y la necesidad de contar cada vez más con evidencia basada en elementos científicos, a medida que la tecnología los ha redefinido, así como las herramientas de investigación y las metodologías para el desempeño de la función policial.¹⁴⁵

¹⁴³ Ibídem

¹⁴⁴ *Policing for a Better Britain*, Report of the Independent Police Commission, 2013, p.10 <http://www.lse.ac.uk/socialPolicy/Researchcentresandgroups/mannheim/pdf/policingforabetterbritain.pdf>

¹⁴⁵ Uno de los autores más influyentes en el surgimiento del mantenimiento del orden basado en evidencia (*Evidence-Based Policing*) en las últimas cuatro décadas, es el británico Lawrence Sherman. El planteó la pregunta sobre si la investigación podía mejorar el mantenimiento del orden democrático. Cuando Sherman y sus colegas comenzaban a estudiar esta pregunta en los años setenta, la investigación se hacía muy diferente a como hoy se realiza y se hará aún más distinta en los años por venir, en cuanto al crecimiento de la cantidad de evidencia y su influencia en las prácticas policiales. Véase Sherman, Lawrence W., "Targeting, Testing and Tracking Police Services: The Rise of Evidence-Based Policing 1975-2025", Chapter to appear in *CRIME AND JUSTICE IN AMERICA*, 1975-2025 M. Tonry, Editor. *Crime and Justice*, Vol. 42 Chicago: University of Chicago Press 2013, p.1. http://self.gutenberg.org/articles/eng/Lawrence_W._Sherman Lawrence W. Sherman es Profesor de Criminología en la Universidad de Cambridge, Director del College of Policing (UK), Profesor Distinguido en la Universidad de Maryland y Director del Cambridge Police Executive Programme.

Magdalena Alcocer Vega

El profesionalismo se ha traducido actualmente en la adopción de corrientes diversas, que van desde el mantenimiento del orden basado en evidencia (*Evidence Based Policing*), dirigido por inteligencia (*Intelligence-Led Policing*) y predictivo (*Predictive Policing*). Estas formas de actuación policial yacen en análisis cuantitativos de las tasas del crimen y de patrones de transgresión de la ley.¹⁴⁶ La profesionalización, por tanto, tiene que ver con la comprensión que supone el uso de las herramientas de los nuevos modelos policiales por parte del personal de las corporaciones, lo que indica que la evolución se orienta al manejo de un gran flujo de datos que requiere personal cada vez más especializado.

La revisión de la profesionalización podría marcar un rumbo distinto de concebir procesos de reclutamiento y de capacitación; de la forma en que han aprendido los policías a lo largo del tiempo; de las lecciones establecidas y más importante aún, situaría el establecimiento de procedimientos más rigurosos y sujetos a evaluación sobre la capacitación policial y el trazo de un camino de lo que ha sido considerado como un oficio –mantenimiento del orden policial– a la transformación de lo que Marenin describe como una etapa de reproducción del conocimiento en la que se necesita un giro desde la disciplina académica etiquetada como “estudios policiales” –“*police studies*”– a una más inclusiva en el campo de estudios del mantenimiento del orden policial –“*policing studies*”–.¹⁴⁷ Las traducciones más comunes para la palabra *policing* son mantenimiento del orden, policiamiento o actuación policial. Por mantenimiento del orden se entenderá aquellas formas organizadas de mantenimiento del orden y de la paz, aplicación de la ley, investigación criminal y de prevención y otras formas de investigación “[...] que podría suponer un ejercicio consciente de poder coercitivo emprendido por individuos u organizaciones, cuando esas actividades son vistas por ellos y otros como una parte clave que define su objetivo”.¹⁴⁸

En los Estados Unidos de América, el movimiento de profesionalización se derrumbó con el movimiento de los derechos civiles y con el aumento en los índices delictivos. Sin embargo, el control del comportamiento de la policía

¹⁴⁶ Sklansky, D. A., “The promise and the perils of police professionalism-*The future of policing*”, London: Routledge, 2013, p. 347 Véase <https://www.law.berkeley.edu/php-programs/faculty/facultyPubsPDF.php?facID=4878&pubID=60> David A. Sklansky se unió a la facultad Boalt en 2005 tras una década en la Escuela de Derecho de UCLA y ganó el Premio de Enseñanza en la University of California, Los Angeles (UCLA) y en Berkeley.

¹⁴⁷ Marenin, “Implementing...”, *op. cit.*, p.4

¹⁴⁸ Newburn, Tim (Ed.), *Handbook of Policing*, Routledge, 2012, Kindle, p.149

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

en las calles y el creciente problema de las relaciones raciales con la policía no quedó resuelto.¹⁴⁹ El mayor auge de innovaciones tuvo lugar en el llamado “periodo científico de desarrollo policial” con la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia en 1967.¹⁵⁰ Las reformas estaban orientadas a brindar un mejor servicio y a que el profesionalismo en la actuación policial fuera susceptible de ser un indicador de efectividad. Las reformas policiales significativas fueron de arriba hacia abajo (*top-down*) y desde afuera hacia dentro (*outside-inside*) de las organizaciones policiales.¹⁵¹ Esto quiere decir que los cambios no fueron alentados por la propia policía, sino por agentes externos debido a la presión social que ejercieron.

De acuerdo con Bayley, hay tres razones por las cuales los EEUU fueron una fuente de ideas nuevas en el mantenimiento del orden con una serie de innovaciones técnicas. La primera es que aprovecharon la ciencia para realizar evaluaciones empíricas de la policía. La segunda es que los estudios se enfocaron en el comportamiento policial y en las actividades de la vida diaria de sus quehaceres y no en la jurisprudencia, como otros países. Y la tercera razón es que el estudio de la relación en cuanto al cumplimiento de metas de eficacia y equidad es llevado a cabo por agentes externos a la policía, es decir, consultores independientes del gobierno y ciudadanos.¹⁵² Para los años setenta, la agenda del movimiento de profesionalización incluyó el establecimiento de un liderazgo en los departamentos de policía, “[...] [supresión] de influencia política externa, la aplicación de principios de administración modernos a las

¹⁴⁹ Walker, 2nd ed, *op cit*, p.37

¹⁵⁰ *Ibidem*. *President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice*. Esta Comisión se encargó de hacer una revisión exhaustiva de estrategias para prevenir el crimen y mejorar la calidad de la actuación policial en todos los niveles de gobierno. Asimismo, alentó el establecimiento de altos estándares para la selección de personal policial incluyendo más educación formal y procedimientos de capacitación.

¹⁵¹ Bayley, “Police reform: Who done it?”, *op cit*, p. 7-9. El autor define en 9 puntos estas grandes reformas: 1. Policía Comunitaria (*Community Oriented Policing-COP*). Los ciudadanos comparten la responsabilidad de la seguridad pública a través de un contacto permanente con la comunidad a nivel local. 2. Mantenimiento del orden orientado a problemas (*Problem Oriented Policing*). Desarrollo de programas de policía que aminoran las condiciones que generan problemas de inseguridad y desorden. 3. Señales de delito para la actuación policial (*Signs-of-crime policing*). La policía persigue ofensas menores que contribuyen a la incivildad. 4. Puntos álgidos para mantener el orden (*Hot-spots policing*). Concentración episódica de recursos policiales en áreas repetitivas de actividad criminal. 5. Arresto obligatorio por asalto al cónyuge. 6. Reforzamiento de disciplina policial interna. Articulación de valores, desarrollo de políticas para situaciones problemáticas y aceptación de investigaciones internas por quejas contra la policía. 7. Supervisión externa de la calidad de la actividad policial a través de juntas civiles. 8. *COMPSTAT*. Sistema de estadísticas criminales basadas en evidencia recolectada sistemáticamente sobre las operaciones policiales y sus efectos. 9. Refuerzo de personal diverso- Mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades para mujeres y minorías.

¹⁵² *Ibid*, p. 15.

Magdalena Alcocer Vega

organizaciones policiales y la elevación de estándares en cuanto al ingreso a las corporaciones y la instrucción formal previa al mismo.”¹⁵³ En los años ochenta, el ideal de profesionalización policial estuvo bajo un serio escrutinio y desacreditado, debido a que los departamentos de policía eran insulares, arrogantes y resistentes a críticas externas.¹⁵⁴ En esta misma década, surgió un nuevo ideal llamado Policía Comunitaria centrado en la prevención y resolución de problemas con un contacto estrecho entre miembros de la comunidad. Para mediados de los años noventa, emergieron las herramientas y metodologías de rendición de cuentas orientadas a profesionalizar el servicio policial.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU, los policías tuvieron que enfrentar retos en materia de terrorismo que antes no se contemplaban. Las agencias locales recibieron capacitación en uso intensivo de tecnología y su profesionalización tuvo que ver con ir a la vanguardia en el manejo de sistemas cada vez más complejos. Uno de los problemas que Sklansky pone de relieve es que la tecnología en la aplicación de la ley, desvía la atención de preocupaciones fundamentales, ya que sigue siendo cierto que en el mantenimiento del orden la tecnología primaria es verbal, es decir, las palabras para persuadir y controlar a otros en interacción y el reto es cómo los oficiales pueden enfrentar hoy situaciones a las que se exponen; cómo los departamentos son mejores con las relaciones con el público y cómo los directores y supervisores lidian con oficiales problemáticos. Y aún más importante, este autor destaca que la tecnología puede distraer la atención de otros componentes muy importantes de la agenda del mantenimiento del orden: construir confianza y legitimidad, asegurar la rendición de cuentas democrática y tomar en cuenta las conexiones corrosivas entre la justicia criminal y la inequidad racial. En un inicio, el ideal para los reformadores del modelo profesional ofrecía no sólo una manera de aislar a la policía de fuentes potenciales de corrupción (las preocupaciones de los años veinte del siglo pasado) y ahora, el enfoque se centra en que la policía habría de tener habilidades especiales y conocimiento que debería ser escrito, enseñado y constantemente mejorado (preocupación de los reformadores de hoy).

El trabajo de la policía tiene implicaciones políticas. La política no debería influir en las decisiones de la policía, pero en la praxis, la línea es muy delgada

¹⁵³ Walker, 1rst ed, *op cit*, p.485

¹⁵⁴ Sklansky, *op cit*, p.5

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

entre esta influencia y las acciones policiales. A continuación, se describirán los dilemas que enfrenta la policía al ejercer sus decisiones y la importancia de que los oficiales hagan un balance para tener un juicio equilibrado en el ejercicio de la discreción.

2.2 Decisiones policiales: balance y dilemas

“El ciudadano espera que los oficiales de policía tengan la sabiduría de Salomón, la valentía de David, la fuerza de Sansón, la paciencia de Job, el liderazgo de Moisés, la bondad del Buen Samaritano, el entrenamiento de Alexander, la fe de Daniel, la diplomacia de Lincoln, la tolerancia del carpintero de Nazareth, y finalmente, un conocimiento profundo de cada rama de las ciencias naturales, biológicas y sociales. Si tuviera todos estos, podría ser un buen policía”. ¹⁵⁵

August Vollmer

El trabajo de un policía tiene implicaciones más determinantes a diferencia de otros empleos, ya que tiene la particularidad de restringir libertades y de amenazar con el uso de la fuerza con las consecuencias que ello conlleve, incluso la privación de la vida. Pero no en todos los casos está de por medio la vida de las personas, ya que lo que está en juego la mayoría de las veces es la legitimidad ante la sociedad, la confianza de la ciudadanía y la valoración de la profesión del policía.¹⁵⁶ No todas las actividades de los policías implican operativos y persecuciones. Los policías se enfrentan a situaciones en las que requieren tener habilidades de liderazgo para establecer contactos cercanos con los ciudadanos de las comunidades, sobre todo en esquemas de policía comunitaria, donde la sinergia de esa relación encuentra cooperación para establecer la resolución de problemas. El marco de referencia de un oficial es la ley y los estándares profesionales, sin embargo, éstos no abarcan un sinfín de situaciones a las que un policía está expuesto en su trabajo cotidiano. El policía debe hacer uso de su discreción para interpretar la ley y para aplicarla.

¹⁵⁵ August Vollmer (1876 –1955) fue una figura destacada en el desarrollo del campo de la justicia criminal en Estados Unidos en los inicios del siglo veinte véase <http://www.berkeleyside.com/2010/01/27/remembering-august-vollmer-the-berkeley-police-chief-who-created-modern-policing/>

¹⁵⁶ Tudela, Patricio, “Aportes recientes para un mejor desempeño policial: La Instrucción y su impacto sobre las conductas indebidas”, *Revista de Estudios Policiales*, No. 8, Diciembre, Academia Superior de Estudios Policiales, Chile, 2011, p. 61 http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46691322/Aportes_para_un_mejor_desempeno_policial_La_instruccion_y_su_impacto_sobre_las_conductas_indebid.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1488080674&Signature=m6R%2BkW17Jv9dNvxnaUwJQmjeoqI%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDesempeno_policial._La_instruccion_y_su.pdf

Magdalena Alcocer Vega

La discreción puede ser definida no sólo como la capacidad de que los policías tomen sus propias decisiones, sino la autoridad para usar el propio juicio. La discreción es una autoridad limitada para tomar ciertas decisiones y puede perderse si no es utilizada sabiamente. La definición incluye varios aspectos: la discreción tiene que ver con el alcance del papel de la policía, la interpretación de las expectativas, la prioridad dada para el cumplimiento de tareas conflictivas entre sí, o las estrategias utilizadas para lograr un fin particular.¹⁵⁷ Existen diversos estudios que han surgido en los últimos cincuenta años con relación a la discreción policial.¹⁵⁸ Estos han delimitado la “cultura ocupacional” del policía, definida por Manning como valores típicos, normas, actitudes y parafernalia material de un grupo ocupacional y entre muchas ocupaciones en crisis, la policía simboliza los cambios y altibajos en el orden sociopolítico.¹⁵⁹

En cuanto a la relación de la capacitación con la discreción, es que el beneficio de la primera, dota a los policías de sabiduría inculcándoles la importancia de actuar con base en los hechos y dándoles las destrezas necesarias para ello. Una capacitación efectiva incorpora las normas y los valores de la organización en su currículo: los oficiales aprenden que la organización los respaldará si toman decisiones correctas; que los apoyará si hicieron decisiones incorrectas, siempre y cuando hayan sido de buena fe y que nunca sostendrá malas decisiones con mala fe.¹⁶⁰ La capacitación debe proveer el aparato conceptual y el entrenamiento práctico, que irá complementándose a lo largo de la experiencia que adquiera el policía durante toda su carrera, para que tome las mejores decisiones y use de la mejor manera posible su discreción. Se espera que los policías sean valientes y el trabajo de policía como ningún otro acarrea peligros y la amenaza de su propia vida. Un entrenador no puede enseñar a un policía a ser valiente, sólo puede proveerle de entrenamiento físico y una serie de reglas basadas en protocolos y estándares sobre cómo enfrentar de la mejor manera una situación determinada.

¹⁵⁷ Ibidem

¹⁵⁸ Haberfeld, *Critical Issues...*, *op cit*, p.4. La autora cita los estudios de Goldstein (1998) Skolnick y Bayley (1986) Walker (1993). Estos estudios hablan sobre el ejercicio de la discreción policial y los valores de la “cultura ocupacional” que llevan al policía a ejercer decisiones. Se relacionan con el comportamiento y sus valores sociales.

¹⁵⁹ Manning, Peter K., en Newburn, T. (Ed.), *Policing: Key Readings*. Routledge, Cullompton, Devon: Willan, 2005, p. 195. El Dr. Manning ostenta la cátedra Elmer V.H. y Eileen M. Brooks en la Escuela de Criminología y Justicia Criminal de la Universidad Northeastern, Boston, MA. Sus investigaciones incluyen la racionalización y la interacción de la policía privada y pública, una policía democrática, mapeo y análisis del crimen, los usos de la tecnología de información y los métodos cualitativos.

¹⁶⁰ Ibid, p.5

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

El liderazgo, es otra característica demandada a los policías. De acuerdo con Haberfeld, en términos de aplicación de la ley o del Estado de Derecho, hay dos maneras de entender el liderazgo.¹⁶¹ Uno es burocrático, en el sentido de que cada líder debe ser capaz de implementar una visión y dirigir a sus subordinados, y el segundo tipo, menos obvio, es el que supone el ejercicio del control por parte de los policías. Éstos son facultados de autoridad por la ley para hacer un uso de la fuerza con coerción y, cuando su uso sea el único medio en el que una situación pueda ser controlada. Se ha puesto poca atención en el desarrollo de habilidades de liderazgo entre los oficiales que patrullan las calles.¹⁶² Los policías deben resolver situaciones en las que el poder de persuasión es muy importante para resolver situaciones sin hacer uso de la fuerza, y las habilidades de liderazgo llevan a un resultado deseado para ello.

El manejo de estrés es otra cualidad que deben tener los policías y en general todo el personal encargado en las agencias de seguridad. Los programas pioneros en este tema fueron desarrollados por la Real Policía Montada de Canadá (RCMP) en 1985. Las corporaciones policiales en los Estados Unidos cuentan con programas de asistencia a los empleados para diagnosis y tratamiento del estrés. Los policías lidian con los horrores de la sociedad y en sus expresiones más siniestras, desde asesinatos, secuestros, tráfico y explotación de personas. Las agencias de seguridad deben proteger sus recursos humanos y debe enseñarse que las consecuencias de ser policía por el trabajo que se desempeña son la norma y no la excepción.¹⁶³

Una de las mayores demandas a los departamentos de policía es que los oficiales traten con respeto y amabilidad a los ciudadanos. Los policías deben permanecer cautos y en calma, aunque sean insultados por los ciudadanos. Esta es una de las paradojas del empleo, demanda de profesionalidad y trato con respeto y cortesía, aunque la reciprocidad no sea la misma del ciudadano.

Los policías son los nuevos “todólogos”. A diferencia de otros profesionales cuyo entrenamiento delimita los parámetros de su especialidad, los oficiales de policía tienen descripciones elásticas de su empleo.¹⁶⁴ Así como el conocimiento se ha especializado en diversas ramas de la medicina o de la

¹⁶¹ Haberfeld, *Critical Issues..., op cit*, p. 7

¹⁶² Ibidem

¹⁶³ Ibid, p.9

¹⁶⁴ Ibid, p.12

Magdalena Alcocer Vega

ingeniería, delimitándose cada vez más, la del policía se ha ido ampliando de acuerdo con las demandas ciudadanas y la sofisticación de los delitos y de la tecnología. Los policías deben saber de ciencia, medicina, manejo de situaciones de crisis, uso armas de fuego apegados a estándares, sobre leyes, computación, etc. La lista podría tener mucho más elementos, lo que trata de mostrarse es que las demandas han dejado de ser realistas.

La mejor manera de preparar a oficiales de policía con valores democráticos es a través de un enfoque andragógico (involucramiento mutuo entre el experto y aprendiz en el proceso de aprendizaje) más que a través del proceso pedagógico tradicional (la transmisión de información del experto al aprendiz) de acuerdo con Marenin. La andragogía está basada en distinciones críticas de como los adultos aprenden de modo distinto que los niños (pedagogía) y basa sus prácticas en las necesidades, intereses, buena disposición, orientación, experiencia y motivación del aprendiz adulto.¹⁶⁵ De este modo, la educación y formación de los oficiales de policía debería estar basado en el aprendizaje experimental, en la orientación hacia la resolución de problemas y en un énfasis en el pensamiento crítico; así como en valores y objetivos de una sociedad democrática. El modelo andragógico surgió como una respuesta a la influencia de los modelos tradicionales de instrucción militar de corte pedagógico en la capacitación de ingreso a las policías.

Desde 1984, año de publicación de un artículo de Bayley y Bittner, se hablaba de la importancia de tomar en cuenta la experiencia real de las calles en la enseñanza y la capacitación de los policías.¹⁶⁶ Estos autores comentaron que en testimonios de la propia policía, el aprendizaje no debería ser visto como una capacitación rápida, sino que necesitaba ser construida a través de la carrera del oficial. Bayley y Bittner, al igual que Marenin, centraron sus análisis sobre la capacitación en los policías que patrullan las calles, ya que consideraron que éstos eran el centro del mantenimiento del orden, pues ocupan la mayor parte del personal y son los que tienen el contacto más cercano con la ciudadanía.

Marenin enfatizó que el mantenimiento del orden era uno de los empleos más complejos y difíciles en una sociedad y, en las democracias, las dificultades son aún más exageradas. En las democracias, la autoridad y la competencia de la policía están fundamentadas en la ley, aunque poseen una discrecionalidad

¹⁶⁵ Haberfeld, *Police Training...*, *op cit*, p.26

¹⁶⁶ Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 54

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

significativa con relación a cuándo y cómo aplicar la ley. Bayley y Bittner destacaron: “Aunque el público lo apruebe o no, los oficiales que patrullan realizan continuamente decisiones de tipo judicial, decidiendo si la imposición de la ley logrará a lo que el espíritu de la ley los llama”.¹⁶⁷ A los policías se les otorga un grado de autonomía profesional como individuos, pero como organizaciones deben ser objeto de rendición de cuentas a las normas societales y a los gobiernos electos democráticamente. Muchas actividades de la policía (el uso de la fuerza para controlar relaciones sociales, mentir para llevar a cabo trabajos encubiertos, o involucrarse en compras controladas de drogas) violan normas societales convencionales, sin embargo; son necesarias para satisfacer la demanda pública de orden, seguridad y bienestar.¹⁶⁸

La noción del mantenimiento del orden democrático yace en el centro del pensamiento reciente acerca de cómo reformar, reforzar o establecer sistemas policiales a través del mundo y para Marenin, una capacitación adecuada tendría que ser parte de esas reformas.¹⁶⁹ De este modo, la capacitación requiere dos tareas y busca dos grandes objetivos en contextos democráticos: 1) los oficiales de policía deben adquirir el aparato básico conceptual que los guiará en entender las demandas que son a la vez legítimas y conflictivas, y que se les hacen dentro de las sociedades democráticas, y 2) deben saber cómo balancear en su pensamiento, diversas expectativas y demandas y entender el criterio comúnmente usado para tomar decisiones razonables.

Marenin planteó el dilema ocupacional de lo que significa ser policía. Los oficiales deben saber cómo aplicar juicios en situaciones prácticas, es decir, en las condiciones cotidianas del día a día en el trabajo. El trato con la ciudadanía en las calles es uno de los indicadores de valores democráticos o no democráticos en el trabajo. Los policías pueden hacer juicios erróneos o pueden tomar decisiones sabias, pero deben tomar decisiones. La aplicación de estos juicios es la discreción. Para clarificar la situación a la que están expuestos los policías, dos de los más sabios observadores del orden policial americano, Vinzant J.C y Crothers expusieron:

“...[los] oficiales de policía se conducen de acuerdo con el sentido común, el juicio y otros recursos personales cuando analizan un acto o una situación, más que en reglas, capacitación o supervisión. El oficial

¹⁶⁷ Ibid, p. 36.

¹⁶⁸ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p.107-108.

¹⁶⁹ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

considera primero “exigencias situacionales”, esto es, la naturaleza de una situación específica al momento. El oficial no se basa en un plan de acción predeterminado, porque ningún plan podría cubrir las situaciones variadas y la complejidad que pudiera surgir de ellas”.¹⁷⁰

Para hacer el balance en las decisiones que los policías deben tomar a diario, necesitan entonces, sentido común, madurez, buen juicio, sabiduría, inteligencia, habilidades comunicativas y autocontrol emocional. Hay una relación clara entre el uso profesional de la discreción, entendida como la elaboración de juicios situacionales apropiados y asuntos más amplios de rendición de cuentas pública y la legitimidad de la policía.¹⁷¹ Si los criterios del policía para aplicar la ley son bien empleados y de acuerdo con estándares y protocolos, se gana legitimidad. Si ocurre lo contrario y la corporación policial apoya malas decisiones, la pierden.

El balance que debe hacer un oficial de policía para ser efectivo es mantener el orden, pero a la vez proteger derechos humanos y saber cuándo restringir libertades; amenazar con el uso de la fuerza ante una transgresión de la ley, pero sin abusar de la misma y ser guiado por esta última, y por un conocimiento profesional de manera simultánea. La relación que se establece con la rendición de cuentas es que debe establecer controles internos de actuación al interior de la corporación a través de la supervisión del oficial y, al exterior, se relaciona con que esta última, responda por sus actos a la ciudadanía, y en la medida que lo haga ganará o perderá legitimidad. De acuerdo con Bayley y Bittner:

“...los policías se preocupan mucho acerca de las repercusiones de sus acciones que puedan afectar sus carreras. Tienen en mente, en particular, demandas ciudadanas y quejas. A la policía a diferencia de los empleados de otros trabajos, se les recuerda constantemente de la fatalidad de sus acciones tanto para ellos, como para el público”.¹⁷²

¹⁷⁰ Vinzant, J.C and Crothers L., *Human rights and law enforcement. A manual of human rights*, Training for the police (Professional Training series No. 5, Sales No. E.96 XIV.5) Geneva: High Commissioner for Human Rights, Centre for Human Rights, 1998 en Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 109.

¹⁷¹ Paterson, Craig, “Adding value? A review of the international literature on the role of higher education in police training and education”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 12:4, 2011, p. 292. El Dr. Paterson es profesor titular de criminología. Craig se unió a la Universidad de Sheffield Hallam, en enero de 2007 como catedrático de criminología, habiendo trabajado previamente en el Centro John Grieve de Vigilancia y Seguridad de la Comunidad en Buckinghamshire New University. Craig encabeza el doctorado profesional en el Reino Unido en Justicia Penal Internacional. Miembro del Foro de Educación Superior para el Aprendizaje y el Desarrollo en estudios policiales.

¹⁷² Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 43

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

En el caso latinoamericano, Ungar señala que los contornos de la discreción y el comportamiento son frecuentemente examinados en la literatura a través de la perspectiva de la cultura policial. Dentro de las corporaciones, la manera en que actúan los oficiales y cómo se espera que actúen, refleja la trasposición de las capas de relaciones y de percepciones. Éstas incluyen la imagen de la institución proyectada por las élites políticas, las conexiones de la policía con diferentes grupos sociales, la división entre la gerencia y los oficiales en la calle y las relaciones de éstos últimos con cada rango.¹⁷³ La discreción cae en dos estereotipos politizados, según Ungar: una prerrogativa profesional estrangulada en la regulación por un lado, y una licencia personal para el abuso, por el otro. Estas visiones coexisten cuando los controles legales sobre la discreción son seguidos holgadamente en la práctica. Sin embargo, cualquier incidente puede derrumbar ese balance desencadenando patrones en que los oficiales sin capacitar y sin guía de sus superiores no están seguros de cómo aplicar la discreción que poseen. Esta tendencia a este tipo de respuestas, aumenta cuando existe la preocupación de los oficiales de que el área de asuntos internos los utilice como chivos expiatorios o los proteja si entraron en conflicto con los ciudadanos “bien conectados”.¹⁷⁴ Cuando los conflictos sobre la discreción surgen y desembocan en el conocimiento público, los oficiales externos presionan para hacer la vigilancia más estricta. En esa lucha, los oficiales pierden la oportunidad de incorporar en cualquier nueva regla, las maneras informales en que los oficiales de la calle resuelven la inseguridad, y la consecuencia es que los policías están profesionalmente mal preparados y políticamente vulnerables.¹⁷⁵ Como dudan del ejercicio de sus acciones y cubren sus errores, obnubilan su juicio individual y disminuye la confianza pública y alimenta la política criminal con falsa información. La recomendación es que para cambiar la discreción de un vicio a una ventaja, los gobiernos deberían tomar pasos concretos en la educación policial, la promoción y políticas públicas.¹⁷⁶ En la siguiente sección, se describen los elementos que debería tener la capacitación, de acuerdo con los planteamientos de Marenin, para obtener las destrezas para que los oficiales hagan un buen balance de su criterio para ejercer decisiones acertadas.

¹⁷³ Ungar, *op cit*, pp.14-15

¹⁷⁴ Ibid, p. 303

¹⁷⁵ Ibid, p.304

¹⁷⁶ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

2.3 Papel de la capacitación

Para que los policías puedan aplicar los juicios situacionales de manera adecuada, la capacitación debe ser holística, realista, integrada y contextuada.¹⁷⁷ La capacitación brinda al oficial las habilidades para enfrentar las situaciones que enfrentan en su quehacer cotidiano.

La capacitación debe ser holística según Marenin. Esto significa que comienza con perspectivas básicas; acercamientos y metas de la organización policial, seguida por instrucción formal (capacitación obligatoria de ingreso a una academia o colegio de policía); aceptación o no de la instrucción por los oficiales; acciones basadas en la incorporación legítima de directivas de formación, seguida de evaluaciones de desempeño.¹⁷⁸ Todas son parte del ciclo holístico de aprendizaje. Marenin plantea que desde una perspectiva de la organización, la capacitación en todas sus formas (básica, de campo, en servicio, especializada, gerencial) no debería ser el comienzo o el final del aprendizaje de cómo ser un buen oficial de policía.

Bayley y Bittner argumentaron que el mantenimiento del orden no era ciencia ni arte, sino un conjunto de valores y habilidades que podían ser enseñados y destacaron que en el imaginario de los policías la experiencia es lo que le da valor a su aprendizaje, sin embargo, ello no debería ser incompatible con esfuerzos institucionales para que la capacitación sea sistemática y autocrítica. Un ejemplo de ello, es la anécdota que cuenta que cuando los policías terminan su instrucción formal, entre los compañeros de trabajo que ya llevan años en servicio, comentan a los de nuevo ingreso que se olviden de lo aprendido, ya que el trabajo real se gana con experiencia y no con capacitación. La instrucción formal se refiere a la organización, estructura y contenido de la capacitación y ello varía de país a país. Marenin la entiende como el proceso de enseñanza dentro de la corporación policial orientada a generar habilidades para la actuación policial.¹⁷⁹ La duración del entrenamiento y la naturaleza de los contenidos (valores, sabiduría legal, social, técnica y habilidades físicas, la secuencia de las materias, la mezcla de aprendizaje práctico

¹⁷⁷ Marenin, “Implementing police reforms...”, *op cit*, p.108

¹⁷⁸ Ibid, p.110

¹⁷⁹ En los EEUU el término utilizado es “*formal instruction*” y se refiere al momento en que el policía se une por vez primera a la corporación policial. Yo la traduzco como instrucción formal. En la Policía Federal se llama formación inicial.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

y en las aulas), la selección de metodologías (juego de roles, discusión de escenarios, simuladores de realidad virtual, debates, etc.) o las competencias de los docentes, son muy variados y distintos en diferentes países y no serán detallados para esta investigación.

Los reclutas se unen a la policía formados como adultos, con una personalidad y con patrones básicos de personalidad establecida. La instrucción formal es sólo una pequeña experiencia en la vida y trabajo de los oficiales de policía y es casi siempre confrontada por el poder de la socialización informal del trabajo de policía, esto es la cultura policial existente en que los reclutas se desenvolverán.¹⁸⁰ La capacitación y el aprendizaje es un proceso continuo en toda la vida laboral de un policía y así debería ser visto por la organización. La organización necesita asegurar que sus oficiales son entrenados con los mejores estándares y tecnologías disponibles. Igualmente el reforzamiento de valores democráticos y sus prácticas es una necesidad permanente. Un patrón común que se puede observar comparativamente es que las organizaciones policiales reentrenan a sus oficiales en habilidades técnicas, pero se asume que el entrenamiento inicial en normas democráticas no necesita ser reforzado, lo cual constituye un error.¹⁸¹

Los oficiales deben internalizar y actuar de acuerdo con el entrenamiento que recibieron. Esto sólo sucede si la instrucción formal es seguida por supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, recompensas y sanciones y un reconocimiento de que las culturas formales e informales del mantenimiento del orden lo desviarán. La cultura formal se refleja en la parte de la estructura organizacional y la informal en la cultura policial y esta última “...deja al descubierto una capa de normas y valores informales relativos al oficio que operan aparentemente bajo la rígida estructura jerárquica de las organizaciones policiales”.¹⁸²

El último paso en la capacitación holística, y en la retroalimentación que cierra el ciclo, son las evaluaciones de la implementación e impactos de la capacitación. Es muy importante valorar si la capacitación ha logrado los resultados deseados –compromiso organizacional y ser un buen policía– así como pensar a través de la filosofía y la estructura práctica de la propia

¹⁸⁰ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 111

¹⁸¹ Ibidem

¹⁸² Chan, *op cit*, p. 339

Magdalena Alcocer Vega

capacitación. Asimismo, destaca que evaluar su propio esfuerzo es un rasgo esencial para la creatividad, innovación y es un rasgo de organizaciones adaptativas.¹⁸³ Ya se había comentado anteriormente que las organizaciones que son incapaces de cambiar, o que no tienen los medios para evaluar qué cambios se requieren, incluyendo la capacitación que realizan, dejarán de ser efectivas y perderán legitimidad.

Las necesidades de capacitación o entrenamiento policial van cambiando en el tiempo, así como los papeles en la actuación policial o la emergencia de otras formas de provisión de seguridad. De este modo, las viejas habilidades y valores necesitan ser empatados con las nuevas filosofías. Por otro lado, las organizaciones deben evaluar continua y rutinariamente la estructura y el impacto de la capacitación formal. Lo que provee la base para las prácticas y habituación a la democracia es la academia formal en servicio y la mejora de la capacitación continua en la carrera policial, así como la revisión y los procesos de recompensa y una cultura organizacional que los apoye.

Marenin destaca que mucha de la enseñanza en las academias se lleva a cabo por parte de policías con experiencia, quienes interpretarán y distorsionarán conceptos esenciales como la aplicación de la ley o requerimientos para el debido proceso, a través de la visión ocupacional de normas y reglas establecidas. La inevitable necesidad de realizar juicios situacionales es un aspecto crucial del trabajo policial y, sin embargo, hay poco énfasis en instruir con estándares para juzgar y ejercer la discreción. Como resultado, una vez que los oficiales comienzan a trabajar, recurren a estándares personales, normas culturales policiales, o a prejuicios como guías. Si una capacitación no es realista, la sabiduría informal y las normas profesionales se irán a la palestra en el pensamiento y acciones de los oficiales. Al respecto, Miller y Hess argumentaron lo siguiente:

“(...)no importa cuán efectiva sea la capacitación, (el) (aprendizaje) será neutralizado si lo que se aprendió va en desacuerdo con las prácticas y procedimientos que ocurren en el departamento. A menos que la cultura, la estructura y la gerencia de la organización vaya de acuerdo con la capacitación, entonces el impacto de esta última será minimizado...Lo que se necesita es una visión común de valores, objetivos y fines que dirijan la organización y que afecte cada aspecto del mantenimiento del

¹⁸³ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 112 y Walker, 2nd ed, *op cit*, p.4.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

orden policial (no) hay que esperar que un programa de formación sea un atajo para la aceptación de nuevos valores y prácticas”.¹⁸⁴

La capacitación necesita estar Integrada y ello significa que necesita abarcar nociones generales y abstractas del actuar policial democrático y que pueden ser orientadas a las cuestiones prácticas y formas en que la policía trabaja simultáneamente. La capacitación conceptual y práctica deben ir de la mano. Los programas formales de capacitación debían poner más atención a la naturaleza problemática del mantenimiento del orden, ya que los policías hablan del quehacer como un oficio –aprendizaje ganado a través de la experiencia– pero los reclutas son instruidos como si fuera una ciencia.¹⁸⁵ En la práctica esto significa que enseñar valores democráticos (ya sea por exposición de normas existentes, convenciones y acuerdos de derechos humanos) con los mejores profesores y metodologías apropiadas (juego de roles, o discusión de escenarios) no es condición suficiente. Sólo cuando se adopte un enfoque que reconozca que la instrucción formal, es sólo uno de los factores que guían la discreción y, sólo cuando la capacitación se ajuste a las realidades de múltiples determinaciones, el mantenimiento del orden democrático se convertirá en conocimiento para los policías.¹⁸⁶ Las normas democráticas se volverán reglas de trabajo y guías para las decisiones en la vida diaria de los policías cuando sean incorporadas a la cultura policial formal e informal. Mucha de la capacitación está enfocada en cambiar prácticas sin llevar a la par cambios en las organizaciones. De acuerdo con Reiner:

“Lo que necesita lograrse es la incorporación dentro de la subcultura policial operativa de los procedimientos y normas de trabajo que emplean el respeto universal por los derechos, incluso de los más débiles y, de minorías no populares que la retórica de la legalidad intenta representar. Por tanto, la función de las reglas formales y de los mecanismos de rendición de cuentas en la regulación del trabajo de la policía es más indirecta y sutil. Estos sólo se convertirán en efectivos si son transformados y cooptados por los valores informales de la subcultura policial”.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Miller, I.S and Hess, K.M, *The police in the community* (3rd ed.) Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2002, p. 123 en Marenin, “Police Training for Democracy”, *op cit*, p. 113

¹⁸⁵ Bayley, David H., Egon Bittner, *op cit*, p. 53

¹⁸⁶ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit*, p. 115

¹⁸⁷ Reiner, R., *The politics of the police* (2nd ed) Toronto, University of Toronto Press, 1992, pp. 216 y 221 en Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit*, p. 115

Magdalena Alcocer Vega

Las reglas informales, la cultura organizacional, el trabajo en grupo y las relaciones entre colegas son muy importantes, sino es que más, en determinar el comportamiento laboral a la par de las reglas formales.¹⁸⁸ A menos que la policía vea que los valores democráticos encajan en su cultura y patrones de trabajo, cualquier intento para enseñar, reformar y hacerlos sujetos de rendición de cuentas, fracasarán y no serán efectivos en crear compromiso con esos valores, ni en reformar patrones de acciones no democráticas y las presiones modificarán, interpretarán o descartarán la instrucción policial y; la razón, es que la toma de decisiones en las calles y en encuentros con la ciudadanía es un proceso dinámico, complicado y contingente. Los policías son más receptivos a la capacitación que les dice “que hacer”, que a la capacitación que les dice “en qué creer” y necesitan ser controlados no sólo por lo que aprenden en las aulas sobre reglas y procedimientos formales, sino por la toma de decisiones que hagan (juicios situacionales).¹⁸⁹ El punto crítico para integrar culturas formales e informales en el aprendizaje, son los formadores de campo (*Field Training Officers*). Éstos son policías en funciones que fungen como instructores y son el puente entre la teoría y la praxis, ya que interpretan las normas en el contexto de la cultura informal y aminoran el impacto destructivo de la socialización informal de los valores y prácticas de la policía. El formador de campo, el programa de campo y la instrucción formal en el salón de clases constituyen la piedra angular de la personalidad operativa del joven oficial y la adquisición de “malos hábitos” puede evitarse a través de un cuidadoso proceso de diseño de socialización implementada por personal en funciones y la academia de entrenamiento en experiencias de campo.¹⁹⁰ Asimismo, es igualmente importante capacitar a los formadores, instructores, al igual que a los policías.

Del mismo modo que no existe un solo modelo de mantenimiento del orden democrático, no hay un solo modelo de capacitación policial y todo el actuar policial ocurre en contextos societales y espacios internacionales más amplios.¹⁹¹ Según Marenin, el mantenimiento del orden democrático necesita rodearse de un sistema de respaldo que permita a la policía una semiautonomía. Una noción de que la policía puede permanecer apolítica no encaja en las realidades del trabajo policial, ni entrena a los oficiales sobre

¹⁸⁸ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit*, p.115-116

¹⁸⁹ Ibidem

¹⁹⁰ *Principles of Good Policing: Avoiding Violence Between Police and Citizens* 2003, CRS, U.S. Department of Justice, p.38 véase <http://www.justice.gov/archive/crs/pubs/principlesofgoodpolicingfinal092003.pdf>

¹⁹¹ Marenin, “Police Training for Democracy”, *op. cit*, p.115-116

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

cómo ser políticamente correctos. Autores como Manning, subrayaron que la policía no puede ser apolítica, porque sus decisiones generan impacto político, funcionan en un contexto político, operan en una arena de política pública, su mandato está definido políticamente y existen tres razones inextricables por las que la policía está envuelta en el sistema político.¹⁹² La primera es que los oficiales de aplicación de la ley están bajo el control local de las autoridades políticas de modo descentralizado. La segunda es que la policía está directamente relacionada con un sistema político que desarrolla y define la propia ley como producto de interpretaciones de lo que es correcto desde la perspectiva de diferentes segmentos políticos dentro de la comunidad. Y la tercera, es que la policía emana de las leyes creadas y la policía las administra. En teoría, la policía no debe ser partidista en la ejecución de sus deberes y no debe favorecer intereses particulares. Los policías deben ser conscientes que necesitan conocer claramente las restricciones y restricciones políticas a las que están sujetos.

La capacitación debe ser un proceso continuo a lo largo de la carrera policial. La instrucción formal es el primer contacto de un oficial con el mundo policial y lo aprendido será confrontado con la cultura policial de la organización. Para aminorar el impacto de las reglas informales que operan debajo de la estructura formal, la capacitación debe estar supervisada, evaluada, y tener mecanismos de rendición de cuentas y un sistema disciplinario. La evaluación permanente del impacto de la capacitación valora los resultados a nivel organizacional y de lo que se espera de un buen policía. La cultura, estructura y gerencia de la organización debe estar alineada e incorporada con la capacitación. Si existen prácticas de corrupción permanentes en toda la organización, de nada servirá una capacitación efectiva, aun con los mejores instructores y técnicas de enseñanza. La internalización de los valores democráticos que engloban la protección de los derechos humanos y de los grupos vulnerables en la sociedad sólo puede conseguirse a través de la rutinización en todas las prácticas en la corporación policial y estar apegada a un piso mínimo, que son los estándares de actuación policial que permiten a los policías ejercer un juicio apropiado y ejercer un buen balance entre valores, la cultura policial existente y la aplicación de la ley. A continuación, se establecerá el estado del arte de las principales tendencias y rumbo de la capacitación en la actualidad.

¹⁹² Manning, Peter K., *op cit*, pp. 200-201

Magdalena Alcocer Vega

2.4 Evaluar la capacitación

Las reformas en educación y capacitación policial son parte del cambio hacia una policía orientada al servicio profesional en diversos países. La evaluación de la capacitación permite medir el impacto de la misma. Las organizaciones deben evaluar continua y rutinariamente la estructura y el impacto de la capacitación. Lo que provee la base para las prácticas y habituación a la democracia es la academia formal en servicio y la mejora de la formación continua en la carrera policial, así como la revisión y los procesos de recompensa y una cultura organizacional que los apoye. En esta sección, se tomará como referente un modelo de evaluación cualitativa de acuerdo con la propuesta del Centro de Formación Profesional de la Policía Criminal Federal de Alemania (*Bundeskriminalamt-BKA*) responsable de establecer estándares avanzados y revisiones del entrenamiento profesional.¹⁹³ Asimismo, se tomará el modelo de Haberfeld del “Pentágono del Liderazgo Policial” para las agencias policiales en los Estados Unidos de América.

El centro de la BKA tiene como mandato la programación interna y externa que cumple no sólo objetivos operacionales y teóricos de la capacitación, sino que provee el marco para un aprendizaje efectivo que asegure la calidad de la misma. El sistema de evaluación de la BKA, se basa en un sistema profesional que es parte de un enfoque holístico que provee de asistencia al programa de administración, estandarización y planeación de medidas avanzadas de formación profesional.

De este modo, la gestión de la de formación profesional es interpretada como un proceso cíclico en las siguientes fases:

1. Encuesta y análisis de la capacitación profesional requerida (aptitudes requeridas) basados en los objetivos de la BKA.
2. Desarrollo e implementación de una malla curricular basada en requerimientos y cuestiones prácticas (Medidas avanzadas de formación profesional) como la integración de didáctica profesional.
3. Medición del éxito del aprendizaje (éxito de las aptitudes) de las medidas de la capacitación profesional, evaluación de la medida como tal y optimización con base en esta evaluación.
4. Medición que asegure la transferencia de aprendizaje en un contexto funcional.

¹⁹³ Kühnlein, *op cit*, p.3. Para referencias de la BKA véase http://www.bka.de/EN/Home/homepage_node.html?__nnn=true

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

La BKA implementó un proyecto piloto para evaluar la transferencia de la capacitación basada en cuatro niveles de evaluación educativa de Kirkpatrick.¹⁹⁴

Este modelo fue desarrollado en 1959 y actualizado en 2006 y se ha convertido en uno de los modelos más generalizados para evaluar la formación y el aprendizaje.¹⁹⁵ A continuación se describen las cuatro etapas de la evaluación consecutiva. De acuerdo con Kirkpatrick, cada uno de estos niveles es importante y ejerce una influencia en las etapas subsecuentes. En el cuadro siguiente se muestra en la figura los cuatro niveles de evaluación, que son:

- (nivel 1) *Reacción*, mide hasta qué grado los participantes reaccionan favorablemente al entrenamiento;
- (nivel 2) *Aprendizaje*, hasta qué grado los participantes adquieren el conocimiento, habilidades, actitudes, confianza y compromiso en el evento de capacitación;
- (nivel 3) *Comportamiento*, aplicación de lo aprendido en el trabajo diario, y
- (nivel 4) *Resultados*, impacto y reforzamiento subsecuente.

Cuadro 2.



¹⁹⁴ Kirkpatrick, D.L.& Kirkpatrick, J.D., *Evaluating training programs: the four levels* (3rd ed), San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc, 2006 en Kühnlein, *op cit*, p.4

¹⁹⁵ *Manual para educadores en Derechos Humanos-Cómo evaluar las actividades de capacitación en derechos humanos*, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado-Equitias, 2010, No.18, p.26

Magdalena Alcocer Vega

En el contexto de la práctica de la BKA, se realizaban encuestas previas a los participantes de la capacitación básica y avanzada alineada a los niveles. Kühnlein describe que el proceso fue exitoso mientras midió la satisfacción de los participantes, sin embargo, no midió la calidad del aprendizaje. Si el objetivo de una capacitación efectiva es una transferencia de aprendizaje en el largo plazo, entonces debe prestarse más atención a la transferencia de la capacitación en la aplicación de lo aprendido en el trabajo diario y en el comportamiento. Este nivel de evaluación puede también ayudar a la identificación de factores que inhiban la transferencia de conocimiento.

El objetivo de largo plazo fue la creación de un ambiente para un éxito sostenido de las medidas de capacitación profesional avanzadas. En principio, según Kühnlein, la transferencia no sólo se atribuye a los efectos relacionados con las medidas adoptadas. La implementación exitosa de lo que ha sido aprendido en la práctica diaria es influida por un número de factores que podrían tener un efecto conducente o que inhiben un efecto de transferencia. La experiencia ha mostrado que la implementación es obstaculizada por factores como una falta de apoyo de los colegas y superiores, así como una falta de equipo técnico. La consecuencia es que los participantes no tienen oportunidad de poner en práctica lo que han aprendido y el efecto del aprendizaje se desvanece.

Durante 2010, la BKA implementó un proyecto piloto para probar la eficiencia de las tres etapas de evaluación. Estos elementos fueron aplicados a dos diferentes eventos de capacitación, cada uno fue evaluado en términos de los resultados de transferencia de conocimiento de los participantes y de sus capacidades. Como parte del proceso de evaluación, dos herramientas de evaluaciones adicionales fueron implementadas, una encuesta antes de la capacitación (pre) y otra después de la misma (post).

El objetivo de la preencuesta era juntar información de las expectativas y deseos de los participantes en relación con las medidas de capacitación profesional avanzada. Esta información permitiría a los profesores prepararse mejor para los cursos de capacitación enfocándose en las necesidades de los participantes. Sin embargo, Kühnlein menciona que el período de antelación en la BKA era muy corto para garantizar preparaciones de aprendizaje específicos para las necesidades de los participantes. En consecuencia, este instrumento no fue preparado por la BKA. El programa piloto integró encuestas ya establecidas para permitir la evaluación organizacional del evento de capacitación, de los instructores y del contenido.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

La encuesta posterior (posencuesta) representa el elemento central de la evaluación de transferencia, según Kühnlein. Aquí se les pregunta a los participantes cómo ha mejorado su nivel de conocimiento en el contenido educacional central y que tan sostenible es su aprendizaje con respecto a su trabajo diario. La posencuesta se implementa en línea y es ajustada al contenido respectivo y al objetivo de las medidas avanzadas de formación profesional. La encuesta es instrumentada en un periodo de tres a seis meses después del final de la medida avanzada de formación profesional.

En el curso piloto del proyecto, Kühnlein resalta que este instrumento generó respuestas de alta calidad de los participantes y dio información valiosa para el desarrollo subsecuente del curso de capacitación y aseguró la transferencia de lo que se había aprendido en las situaciones cotidianas en el trabajo. En consecuencia, la posencuesta es implementada permanentemente en los procedimientos de la capacitación profesional dentro de la BKA.

La metodología de la BKA en las tres etapas de evaluación permite ubicar los factores que impactan en el aprendizaje de manera teórica y práctica en los participantes, así como los factores que lo inhibieron. Estos instrumentos generan resultados valiosos al reforzar la importancia de una implementación proactiva de los resultados de la encuesta y de sus recomendaciones. Si la posencuesta identifica impedimentos para la transferencia de conocimiento debido a la estructura del contenido del curso de capacitación, entonces las medidas necesitan ser ejecutadas de inmediato y lo mismo aplica para los impedimentos en el ambiente de trabajo, según Kühnlein.

El modelo de evaluación de la Policía Criminal Federal de Alemania –BKA– toma en cuenta la evaluación de la transferencia de conocimiento en el largo plazo a través de herramientas como las encuestas la opinión de los policías dentro de las capacitaciones para realizar mejoras internas de manera continua en la organización. El modelo descrito por Kühnlein iría en concordancia con los planteamientos de Marenin para llevar a cabo una capacitación que considere elementos teóricos y prácticos y que genere un continuum en la carrera policial al evaluar el impacto de la capacitación. Este modelo permite ubicar los factores que inhiben la transferencia de conocimiento en la actuación de la vida diaria de los policías, lo que permitiría tomar medidas prácticas y correctivas en tiempo, así como para identificar los impedimentos en el ambiente de trabajo.

Magdalena Alcocer Vega

Pentágono de Liderazgo Policial

Existe un modelo para las agencias policiales en EEUU, desarrollado por Haberfeld, como un intento de mantener un orden efectivo en las organizaciones policiales al interior y al exterior en su relación con la comunidad.¹⁹⁶ El modelo está compuesto en cada vértice por cinco elementos: Reclutamiento, Selección, Entrenamiento, Supervisión y Disciplina. Este modelo es para la instrucción formal o formación inicial en la academia y tiene como objetivo identificar a futuros líderes desde el reclutamiento y la selección. El modelo está ligado con la policía comunitaria donde se requieren desarrollar habilidades para crear lazos con la comunidad.

Según Haberfeld, en el ambiente del mantenimiento del orden los conceptos generales de reclutamiento, selección y entrenamiento son vistos en el contexto de la integridad y la corrupción. La autora parte de la idea que cualquier cosa que no lleve la voluntad de la integridad, será por defecto corrupción, que connota numerosas interpretaciones, unas llamadas de causa noble (mala conducta cometida en el nombre de buenos fines), abuso del poder, uso excesivo de la fuerza y corrupción por ganancia.¹⁹⁷ La autora menciona que hay temas cruciales en los que los modelos teóricos de ética en el liderazgo aplican al mantenimiento del orden en el reclutamiento, la selección y la capacitación. Estos tienen una relación con la integridad entendida como la posibilidad de hacer lo correcto sin que nadie le diga al oficial que debe hacer y a la vez es estar en posibilidad de discernir y juzgar lo bueno de lo malo o incorrecto.

La relación entre el reclutamiento y la integridad puede ser abordada desde un número de ángulos teóricos, según Haberfeld. Una agencia invierte recursos sustantivos en personal calificado, facilidades adecuadas y en el proceso de reclutamiento manda un mensaje poderoso acerca de sus estándares profesionales a los aplicantes potenciales. El personal de reclutamiento compuesto por oficiales de carrera, a diferencia de un pequeño número de oficiales desmotivados, proyecta la imagen de profesionalismo y altos estándares. En suma, una combinación de recursos, como técnicas de marketing, planeación cuidadosa, ejemplificada por la intensidad, diversidad

¹⁹⁶ Haberfeld, *Police Training and...*, *op cit*, p. 142

¹⁹⁷ Haberfeld, Maria R. John de Carlo et al. *An Analysis of the White Plains Police Department*, 2012, p.8 <http://archive.lohud.com/assets/pdf/BH195377103.PDF>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

y calidad y esfuerzo dedicado al reclutamiento, muestra una importante correlación con la integridad del departamento.

La relación actual entre el proceso de selección y la integridad es un segundo tema y la premisa es que hay ciertas características que los aplicantes deben poseer para ser atractivos a la agencia de policía y formula dos preguntas: 1) Si esas características existen en realidad y cuáles de ellas de manera individual o en combinación son indicativas de un comportamiento ético, y 2) Si los individuos que muestran esas características, es por su carácter moral, vida previa y experiencia de trabajo, educación, agilidad física, historia médica y edad.¹⁹⁸

Un segundo tema está basado en la premisa de una relación dinámica y compleja en el proceso de selección y de integridad y pueden ser observados en los esfuerzos dedicados por la agencia para el proceso de selección. Esto comienza con la asignación de recursos y seguidos por una mirada más cercana al racional con mínimos estándares requeridos al aplicante potencial. Esta asignación de recursos humanos y materiales se relacionan directamente con el papel que la policía juega en una sociedad, en la comunidad, en la cultura del mantenimiento del orden dentro de la organización a un nivel micro y dentro del gobierno y en las estructuras societales a un nivel macro.¹⁹⁹

Para Haberfeld, la instrucción (*training*) es el componente más problemático. La instrucción policial es definida por la autora como el proceso de socialización de un grupo menos que homogéneo en el trabajo policial, durante el cual son comunicados valores y reglas a los reclutas de una organización. Una manera de evaluar la capacitación de una agencia policial, es subrayar la importancia que ésta tiene en el cumplimiento de la misión, las metas y objetivos. En general, la instrucción formal está compuesta por tres elementos en que las reglas y valores de la organización son explicados, demostrados y practicados lo que establece un cierto tipo de “integridad de carácter”.²⁰⁰ Un ambiente de integridad es creado si hay supervisión y disciplina.

Hoy en día, los oficiales necesitan conocimiento especializado de una gran variedad de temas y disciplinas: ley criminal, ley juvenil, procedimientos, leyes

¹⁹⁸ Ibid, p.9

¹⁹⁹ Ibid, p.10

²⁰⁰ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

constitucionales, garantías individuales, decisiones que aplica la Suprema Corte, diversidad cultural.²⁰¹ Asimismo, se requieren una serie de habilidades en el área de armas, defensa personal, manejo táctico-defensivo, operación de vehículos, radio, computación, escritura de reportes, técnicas de interrogación, relaciones con los medios masivos de comunicación y relaciones humanas. Otras capacitaciones incluyen sociología, psicología, criminología, principios de recursos humanos, gerencia, administración, ciencia forense, geoespacial, mapeo del crimen, análisis y administración pública.

De acuerdo con Haberfeld, en el mundo ideal de la profesión policial todos los vértices del “pentágono de liderazgo policial” son equidistantes y cuentan con recursos similares. Sin embargo, en el caso de que hubiese presión política para proveer más elementos en las calles para dar la impresión pública que los oficiales están presentes, los primeros dos triángulos (Reclutamiento y Selección) son frecuentemente acortados en personal, en consecuencia, se extienden los vértices de la supervisión y la disciplina (haciéndose más opresiva la primera y más severa la segunda) y una asignación propia al vértice de la capacitación podría mitigar la disminución de un modelo democrático de organización policial. Ante las crisis económicas donde los recortes presupuestarios van dirigidos a la capacitación y el entrenamiento policial, debe pensarse en técnicas de liderazgo centradas en que los individuos generen cooperación a través de la organización, y se plasma en el concepto de “Meta-Liderazgo”.²⁰² Los seguidores de esta teoría desarrollan formas que prometen interacciones más allá de las fronteras profesionales tradicionales y proveen guía para un curso de acción que extiende líneas organizacionales. Ello requiere el compromiso de muchos líderes de todos los sectores y entre las medidas para hacer más con menos están:²⁰³

- Suscripciones obligatorias a publicaciones profesionales y periódicos que den consejos sobre capacitaciones adecuadas para sesiones de formación que pueden ser provistas por cualquier supervisor de primera línea, por turnos.
- Ser miembros de asociaciones de capacitación profesional para agencias de aplicación de la ley que incluyan publicaciones periódicas.
- Ser miembros de asociaciones académicas profesionales.

²⁰¹ Ibidem

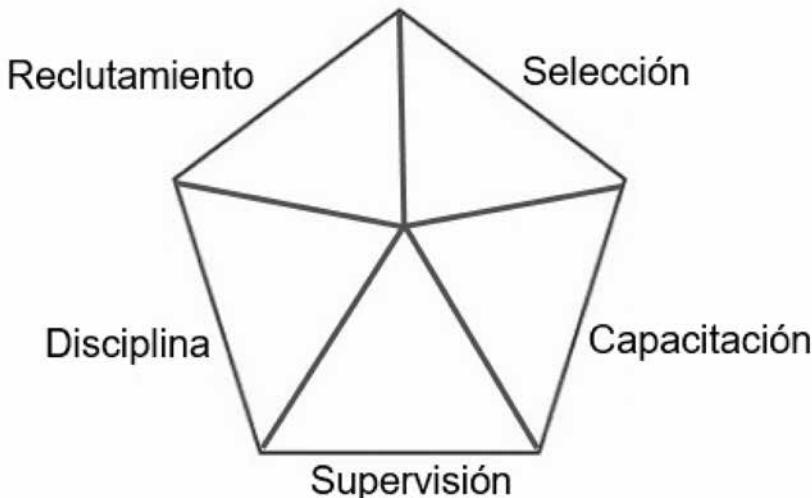
²⁰² Véase Marcus, Ashkenazi, Dorn and Henderson, The five dimensions of meta-leadership: National preparedness and the five dimensions on meta leadership, 2009 en Haberfeld, *Police Training...*, *op cit*, p. 10

²⁰³ Haberfeld, *Police Training...*, *op cit*, p. 8

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

- Adoptar una universidad o una institución académica donde la colaboración con distintos departamentos pueda producir valor añadido a las principales tendencias de entrenamiento policial y educación.
- Adoptar profesores, que consideren que es un valor patriótico compartir su sabiduría académica con las fuerzas policiales locales en un intento por mejorar la provisión de diversos servicios policiales.
- Proveer el ambiente adecuado para crear el concepto de “cada oficial, un oficial de capacitación”.

Cuadro 3.
Pentágono de Liderazgo Policial



Fuente: Maria Haberfeld: c3155022.r2.cf0.rackcdn.com/TrainingIntegrity.ppt

El modelo del Pentágono de Liderazgo Policial de Haberfeld permite ubicar la relación de la integridad con el proceso de reclutamiento, selección y entrenamiento policial. Si una corporación policial tiene en el área de la academia a oficiales de carrera, e invierte en la instrucción y capacitación de los policías envía un mensaje a quienes quieren enrolarse en la corporación sobre los estándares profesionales que aplica y muestra una correlación de integridad con la institución. En cuanto al proceso de integridad, las policías piden para el proceso de selección una serie de requisitos que no son homogéneos de estado a estado en la federación americana, pero que en

Magdalena Alcocer Vega

general se refieren a no tener antecedentes penales, la nacionalidad americana, cierta edad, estatura, educación, historia médica.

Haberfeld señala que a través de la instrucción formal se transmiten a los reclutas reglas y los valores de la organización y, al igual que Marenin, coincide en la combinación de teoría y praxis para la formación, al destacar que éstos deben ser explicados, demostrados y practicados; lo que establece un cierto tipo de “integridad de carácter”. El ambiente de integridad sólo puede fomentarse cuando hay supervisión y disciplina.

El modelo del Pentágono de Liderazgo Policial, ubica la realidad a la que está sujeta la capacitación en momentos de crisis económicas. La autora propone una serie de medidas a través de la creación de sinergias entre organizaciones y la construcción de redes para que la organización policial se mantenga al día en los temas de capacitación y para ser más eficaces con programas autosustentables donde el conocimiento sea replicado a través de miembros de la propia organización, ante los obstáculos económicos de contar con personal docente externo. En la siguiente sección se hablará del estado del arte de los principales debates internacionales en materia de educación y capacitación policial.

2.5 Tendencias internacionales

El mantenimiento del orden era, no hace mucho tiempo, local o nacional y la capacitación lo reflejaba. La actuación policial tomó forma en la esfera trasnacional y es ejecutada a través de una multiplicidad de actores. Algunas organizaciones como Interpol (Organización Internacional de Policía Criminal), Europol (Oficina Europea de Policía), el Programa Internacional de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal de los Estados Unidos (*ICITAP-US International Criminal Investigative Training Assistance Program*), la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP-*International Association of Chiefs of Police*), la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (*USAID-United States Agency for International Development*) juegan un papel preponderante en la capacitación hacia distintos países y se enfocan en asuntos globales del crimen trasnacional. La regionalización en la capacitación se observa también en América Latina, donde la policía de Colombia o de Brasil, imparten cursos a México. La ex Secretaría de Seguridad Pública Federal estableció convenios de capacitación

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión de Jefes y Directores de Policía de Centroamérica, México y el Caribe (CLACIP) y la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), entre otros.

Ante la crisis económica, particularmente a partir de 2008, los recursos disminuyeron para la capacitación policial en muchos países. En el año 2010 se llevó a cabo una revisión nacional de la estructura y operación del mantenimiento del orden en el Reino Unido plasmado en el “Reporte Neyroud” donde se hicieron recomendaciones para trasladar la responsabilidad de la capacitación del servicio policial a los colegios y universidades.²⁰⁴ El reporte lleva el nombre del Peter Neyroud, Director Ejecutivo de la entonces Agencia para la Mejora del Mantenimiento del orden (*National Policing Improvement Agency* (NPIA)).

Este documento es una revisión de la capacitación y liderazgo de la policía y de los estándares profesionales que abarcan los últimos cincuenta años en el Reino Unido. El propósito fue posicionar la agenda del mantenimiento del orden para cumplir los nuevos retos del siglo veintiuno. Este documento contiene tres temas clave. El primero es reconectar a la policía con el público; el segundo, es el cambio institucional a través de la creación de la Agencia Nacional del Crimen (*National Crime Agency*) y; el tercero es atender la contracción fiscal severa por la que atraviesan las fuerzas policiales y el hilo conductor de todo el documento es el reconocimiento de la necesidad de conectar el mantenimiento del orden a todos los niveles: local, nacional e internacional.

Otros ejemplos que plasman la transición en la capacitación son los desarrollos y promoción de mallas curriculares de la Escuela Europea de Policía (CEPOL) en diferentes temas como contratarrorismo, violencia doméstica y manejo de crisis civiles; la revisión nacional que completó el Consejo Sectorial de la Policía Canadiense (Canadian Police Sector Council) sobre el desarrollo del liderazgo policial y la capacitación básica y especializada de todo el país con la intención de establecer mayor consistencia y estandarización que en el pasado; la investigación del programa de acreditación de la Academia de Capacitación de Seguridad Pública de la Comisión de Acreditación de

²⁰⁴ *Review of Police Leadership and Training*. Peter Neyroud QPM, Chief Constable, Executive Summary, p. 2, véase

<http://www.metfed.org.uk/support/uploads/1304678523Neyroud%20Review%20-%20Executive%20summary,%20recommendations%20and%20supporting%20proposals.pdf>

Magdalena Alcocer Vega

Agencias de Aplicación de la Ley (*Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies* – CALEA) para enfocarse más en el diseño del sistema de instrucción para alentar a las academias policiales a realizar mayores esfuerzos en las necesidades de asesoría, desarrollo de cursos y de su evaluación.²⁰⁵ Esta tendencia de cambio se encuentra también en los Estados Unidos de América. Muchos departamentos policiales sufrieron las consecuencias al ver reducidos los presupuestos y bajo la consigna de “hacer más, con menos”.

La capacitación policial es usualmente el primer rubro afectado durante las crisis económicas e implica que los servicios policiales pueden seguir proveyéndose de manera efectiva sin el desarrollo profesional que reciben los policías.²⁰⁶ A nivel gerencial, en el *Southern Police Institute* (SPI), una organización basada en la Universidad de Louisville, se especializa en el desarrollo de ejecutivos y realiza cursos para supervisores y altos mandos. Las colegiaturas son pagadas a título individual por los oficiales con objeto de ser promovidos en sus corporaciones a rangos más altos. Se asume que la presión en las organizaciones policiales para utilizar métodos administrativos y operacionales más rentables será una tendencia que irá incrementándose y está destinada a situar a la educación y la capacitación policial bajo mayor escrutinio.²⁰⁷

Uno de los grandes temas en la capacitación ha sido la investigación del papel que juega la educación superior y su impacto para el desempeño de las tareas policiales. En las últimas cuatro décadas se ha desarrollado literatura muy significativa que examina la relación entre la educación superior y el mantenimiento del orden.²⁰⁸ En la actualidad, las policías que son más profesionalizadas exigen requisitos de grado para ingreso en las corporaciones y no hay un consenso generalizado sobre la conveniencia de optar o no por

²⁰⁵ Cordner, Gary. Cynthia Shain, “The changing landscape of police education and training”, *Police Practice and Research: An International Journal*, 12:4, 2011, p. 281. Dr. Gary Cordner enseña en el Departamento de Justicia Criminal en la Universidad de Kutztown-Pennsylvania y es actualmente Comisionado de CALEA (Comisión de Acreditación para las Agencias de Aplicación de la Ley). L.T. (Colonel) (Ret) Cynthia Shain es Directora Asociada del *Southern Police Institute* y Presidenta de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP) de la Sección Internacional de Ejecutivos y del Colegio Policial de Capacitadores (IMPACT) Section. p.281

²⁰⁶ Haberfeld, *Police organization and...*, *op cit*, p.6 De acuerdo con Haberfeld, la capacitación representa el primer paso obligatorio en la legitimación de la profesión policial y como tal valida la inversión en la organización policial desde un punto de vista social.

²⁰⁷ Cordner, *op cit*, p. 282-283

²⁰⁸ Paterson, *op cit*, pp. 286-287.

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

los grados universitarios.²⁰⁹ Algunas corporaciones están transitando hacia esa tendencia, dada la complejidad actual del fenómeno delictivo y es reconocido que a niveles ejecutivos se requieren mayores credenciales académicas.

No hay un consenso generalizado en los países desarrollados en cuanto a la incorporación de la educación superior para todos los policías. Pero las tendencias indican que se está transitando hacia una mayor profesionalización a través de la educación superior. Uno de los grandes retos es el modo de costearlo para las corporaciones y para los propios policías, así como diseñar esquemas que sean equitativos para las corporaciones y los oficiales. Los temas claves que surgen de esa complejidad para la capacitación, son nuevas técnicas de investigación y estándares, mallas curriculares basadas en competencias, modelos de reclutamiento, aprendizaje adulto o andragógico, liderazgo y la alineación de la capacitación a medidas de desempeño. Existen debates en cuanto a cuáles son las metodologías más apropiadas en las que ciertas habilidades necesitan ser provistas a través del uso de innovaciones tecnológicas y científicas. Como se mencionó con anterioridad, los países que mayor influencia han tenido en la construcción de un acervo teórico y empírico son las policías de países desarrollados como los EEUU, el Reino Unido, Canadá, Alemania, entre otras. En el siguiente capítulo, se explicarán

²⁰⁹ White, Michael D. Gipsy Escobar, "Making good cops in the twenty-first century: Emerging issues for the effective recruitment, selection and training of police in the United States and abroad", *International Review of Law, Computers & Technology*, 22:1-2, 2008, p. 122. Los argumentos de los que están en contra de pedir un título universitario como requisito de ingreso son: a) El requisito limita innecesariamente un grupo pequeño de aplicantes excluyendo otros más calificados, b) El requisito tiene un impacto negativo desproporcionado en las minorías por la inequidad en las oportunidades de educación, c) Una educación universitaria no provee las habilidades necesarias para desempeñar el trabajo, ya que esas habilidades se adquieren únicamente a través de la experiencia, d) Las investigaciones que examinan el impacto de la educación universitaria en el desempeño del oficial son mezcladas. Entre los argumentos a favor de establecer como requisito un título universitario son: a) La ocupación es una profesión compleja, donde las habilidades y la sabiduría necesaria para realizar exitosamente el trabajo, pueden ser aprendidas en un salón de clases, no sólo a través de la experiencia aprendida del trabajo, b) La sociedad se volvió cada vez más educada y es necesario que la policía vaya a la par de esta tendencia, c) En la universidad la gente interactúa con otras personas que se ven y actúan diferente y que están adheridos a diferentes sistemas de creencias. Esta exposición a otras culturas y costumbres los llevan a tener una mayor tolerancia y entendimiento en la policía cuando interactúan con quienes son diferentes a ellos, d) Los que estudian justicia criminal en la universidad llevarán consigo una sabiduría más profunda del sistema, sus componentes, su funcionamiento, así como las teorías acerca de las causas del crimen. Los antecedentes educacionales en psicología, gobierno, sociología, administración pública, comunicación, negocios y ciencias naturales, servirán para beneficiar a los oficiales en diversos aspectos del trabajo policial, e) Todos los departamentos se han movido hacia estilos de mantenimiento del orden, basados en resolución de problemas así como en habilidades de análisis. Los autores esgrimen estos argumentos citando los estudios de Lawrence Sherman, *The Quality of Police Education* (San Francisco: Jossey-Bass, 1978); S. Walker y CM Katz, *The Police in America: An Introduction* (New York: McGraw-Hill, 2002).

Magdalena Alcocer Vega

las principales tendencias de por las que atraviesa la capacitación en América y Europa.

2.6 América y Europa

Estados Unidos de América

Hasta mediados de los años veinte del siglo pasado, la ambición de los reformadores era modesta en comparación a los estándares de hoy: en primer lugar, había que contratar oficiales que supieran leer y escribir y, posteriormente, el reclutamiento se enfocaba en que hubieran completado la preparatoria.²¹⁰ Después de la Segunda Guerra Mundial la educación de preparatoria se convirtió en norma y la educación universitaria comenzó a aparecer como un objetivo en algunas agencias. Aunque el mantenimiento del orden policial tiene ciento cincuenta años en EEUU, los departamentos de policía no formalizaron la capacitación en las academias hasta los años sesenta del siglo veinte.²¹¹ La discusión acerca de la impartición de educación superior en la policía surgió en 1967, con la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia, que recomendaba que todos los policías tuvieran grados de licenciatura.²¹²

En los últimos cuarenta años se desarrolló un gran acervo de investigación en la relación entre educación superior y el mantenimiento del orden, y la evidencia sobre las investigaciones que demuestran los beneficios de la educación superior en EEUU se dividen en dos cuerpos de literatura.²¹³ El primero trata sobre el impacto de la educación superior en las actitudes policiales que fue construida en los años setenta y que demostró que los oficiales de policía provenientes de la universidad eran menos autoritarios que los que no habían asistido a ella. La segunda corriente estipuló que mientras más alto fuera el nivel de educación, el sistema de valores se volvía más flexible. Sin embargo, estos estudios arrojaron que hay poca evidencia sobre el impacto de educación superior en el desempeño policial, ya que hubo una falta de acuerdos sobre cómo debía medirse.

²¹⁰ Sullivan, *op cit*, p. 187

²¹¹ White, Michael D. Gipsy Escobar, *op cit*, p. 120

²¹² Sullivan, *op cit*, p. 187. Algunas asociaciones profesionales como el Foro de Investigación de Policias Ejecutivos (*Police Executive Research Forum*) impulsan activamente que los oficiales de policía obtengan grados de licenciatura. Fue fundado en 1976, como una organización sin fines de lucro (Non profit) <http://www.policeforum.org/>

²¹³ Paterson, *op cit*, p. 288

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Un problema fundamental con estos estudios es que miden las actitudes de los oficiales, y no su desempeño, por lo que, en realidad, no provee evidencia sobre si esas actitudes determinan el modo en que los oficiales se comportan en el trabajo.²¹⁴ La educación policial engloba el análisis, aprendizaje general de conceptos, términos, políticas, prácticas y teorías enfocadas a la resolución de problemas y que la capacitación policial es la enseñanza de un método específico para desempeñar una tarea y la respuesta a una situación dada.²¹⁵ La educación superior es requisito para la ocupación de mandos medios y superiores, mientras que la capacitación es enseñada como formación básica de los reclutas y algunos de sus elementos deberían ser reforzados a lo largo de toda la carrera policial, tales como los conceptos de uso de la fuerza y la protección de los derechos humanos, elementos intrínsecos a los sistemas democráticos.

América Latina

Las regulaciones que detallan cada etapa del trabajo policial en la región, son burladas por las irregularidades que los afectan y estas debilidades complican la reestructura de la agencia, la policía comunitaria y otras reformas que requieren cambios en las responsabilidades y la evaluación de los oficiales.²¹⁶ Las academias para rangos altos y bajos, responden a sus debilidades en cuanto a que casi todas han expandido su malla curricular para incorporar derechos humanos y perspectivas de especialistas civiles. En casi todos los países no se ha alterado el énfasis básico en la preparación física y el conocimiento de las leyes, más que en el análisis y la crítica, la discusión abierta y la aplicación a las realidades sociales. Los directores de las academias son servidores de larga trayectoria y veteranos, y la primera pelea entre el mantenimiento del orden tradicional y hacia la resolución de problemas tiene lugar en las academias de policía.²¹⁷ Un problema recurrente es que muchos oficiales no trabajan en áreas para las que fueron entrenados. Los oficiales de alto rango señalan la falta de coordinación entre la academia de policía y los cursos de educación superior, ya que son enseñados por diferentes instituciones y en diferentes lugares. En los mandos medios, los oficiales enviados al extranjero son marginados cuando regresan, ya que el entrenamiento es considerado como una gratificación (ganado injustamente a los ojos del oficial), más que un paso adelante del cambio institucional. Entre mejor educados están los oficiales, son mantenidos en rangos medios y bajos por sus superiores por la

²¹⁴ Sullivan, *op cit*, p. 188

²¹⁵ Ibidem

²¹⁶ Ungar, *op.cit*, p. 37

²¹⁷ Ibidem

Magdalena Alcocer Vega

sospecha de sus nuevos enfoques. Cuando las oportunidades de educación son impuestas del exterior son frecuentemente rechazadas para protegerse de críticas externas del entrenamiento policial propio.²¹⁸

En casi todos los países latinoamericanos, ciertos cursos son requeridos para ascender. Pero en el proceso de promoción, la compleción de los cursos es frecuentemente encontrada con criterios menos objetivos. La promoción en casi todas las agencias policiales no se basa en una evaluación crítica de acciones positivas o de cierto desarrollo de habilidades. Depende casi por completo en la antigüedad del oficial, del resultado del examen de la academia y si ha causado problemas disciplinarios. Las formas utilizadas para promoción individual constan usualmente de una o dos hojas con pocas o ninguna pregunta probatoria del trabajo actual que realiza el policía. Este favoritismo, resulta en que algunos oficiales son rechazados para avanzar sin causa alguna y asignados a distritos con altas tasas de crimen y en cambio, otros escalan rangos por medios extraordinarios para evadir quejas entre los rangos más bajos, a lo largo de la región.²¹⁹

Estas deficiencias señaladas por Ungar, dañan el mantenimiento del orden limitando las habilidades de los oficiales de detectar las causas del crimen, adaptarse a situaciones cambiantes y de convencer a sus superiores de incorporar nuevas ideas acerca del trabajo de la policía en las políticas. Cualquier paso positivo se pierde por cambios de liderazgo en el gobierno, de política o de su superior. La rotación automática que sucede oficialmente con dos años, hace particularmente difícil para los oficiales seguir una ruta profesional tan nítidamente trazada en las leyes de la carrera policial. Por otra parte, para compensar la falta de capacitación, los policías hacen redadas en vecindarios pobres, intimidación de testigos, detenciones indiscriminadas y confrontaciones armadas.²²⁰

La seguridad ciudadana en América Latina revela formas fracturadas de la democracia en las últimas dos décadas y no sólo es el nivel de poder de las agencias policiales lo que da forma a la democracia, sino su carácter y ese carácter es incierto, según Ungar. Las manifestaciones de poder que son peligrosas a la democracia no sólo son regresiones al autoritarismo, sino fracasos para estabilizarse en formas coherentes y prácticas predecibles.²²¹

²¹⁸ Ibid, p.38

²¹⁹ Ibid, p.39

²²⁰ Ibid, p.45-46

²²¹ Ibid, p.79

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Unión Europea

Existen obstáculos para la identificación de elementos comunes en la educación y formación policial, dada la diversidad de los 27²²² Estados miembros. Actualmente la educación y la capacitación policial se encuentran en transición de un sistema enfocado en la experiencia, habilidades y competencias; a uno basado en la colaboración de investigación con instituciones que están unidas a redes internacionales.²²³

Esta evolución fue dirigida en parte por la Declaración de Bolonia de 1999, que alentó la reforma de los sistemas de educación superior de los Estados miembros de la Unión Europea para mejorar la transferencia de conocimiento de estudiantes y académicos.²²⁴ Esta declaración tiene como objetivo promover los programas universitarios como módulos de aprendizaje internacionalmente compatibles y está dirigida por la Escuela Europea de Policía (CEPOL).²²⁵ El debate sobre la constitución de estudios policiales o de la disciplina de la ciencia policial, así como su rol en la educación de la policía, se ha presentado

²²² En 2013 se compone por 28 estados miembros. http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_es.htm

²²³ Paterson, *op cit*, p. 289

²²⁴ La Declaración de Bolonia es un compromiso voluntario de cada país firmante para reformar su propio sistema de enseñanza: esta reforma no se impone a los gobiernos nacionales ni a las universidades. Por lo que respecta a los Estados miembros de la Unión Europea (UE), el Artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea estipula que la Comunidad «contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos». No obstante, los Estados miembros conservan todas sus competencias sobre el contenido de la enseñanza y la organización de sus sistemas educativos, así como su diversidad cultural y lingüística. La acción de la Comunidad se propone: desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, en particular mediante la formación y la difusión de las lenguas de los Estados miembros; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios; promover la cooperación entre los centros docentes; intercambios de información y experiencias sobre aspectos comunes a los distintos sistemas educativos de los Estados miembros. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf

²²⁵ El acrónimo CEPOL, procedente del francés Collège Européen de Police, corresponde a Escuela Europea de Policía. La CEPOL agrupa a los funcionarios policiales de rango superior de toda Europa y su objetivo es promover la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Fue creada en 2005 como agencia de la Unión Europea (UE), (Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005). La Secretaría de la CEPOL tiene su sede en la localidad de Bramshill en el Reino Unido. La CEPOL organiza anualmente entre 80 y 100 cursos, seminarios y conferencias sobre temas de actualidad y relevancia para los cuerpos policiales europeos. El objetivo de la CEPOL es obtener el reconocimiento de las autoridades e instituciones del entorno policial y académico, como principal fuente primaria de conocimientos y evoluciones en materia de educación y formación para mejorar la cooperación y la actividad policial en Europa. La CEPOL está financiada por la Comunidad Europea. <https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=1178>

Magdalena Alcocer Vega

en un buen número de países europeos, pero principalmente en Alemania y los Países Bajos. Las demandas a las fuerzas policiales europeas han abarcado un enfoque más amplio en los grados de estudios policiales sobre gerencia policial, estrategias policiales y ética y el enfoque multi agencia requerido para la pluralización de la vigilancia a nivel local, nacional e internacional ha hecho que esta asociación sea extremadamente importante.²²⁶ Las academias de policía han ganado estatus de universidades en la República Checa, Lituania, Grecia, Eslovaquia y Noruega y existen universidades policiales en Francia, España, e Italia.

En cambio, la policía comunitaria en el norte de Europa está optando por reformas similares en la educación y formación policial para mejorar su calidad. Un ejemplo de ello, es la policía alemana. El sistema alemán es dual porque combina teoría y práctica y enfatiza la importancia del desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos y el enfoque tradicional de la ley para la policía comunitaria.²²⁷ Estos autores destacan que la clave para el éxito son objetivos claros, la identificación de contenidos del syllabus básico y la adopción de métodos apropiados para facilitar la transición de un enfoque de aplicación de la ley, a un enfoque comunitario.

Otros estudiosos de la policía alemana como Jaschke y Neidhardt destacan que los desarrollos de políticas están desembocando en el establecimiento de “una ciencia policial moderna”, como una disciplina académica integrada que dibuja un rango de bases del conocimiento con el propósito de enaltecer el profesionalismo policial.²²⁸ Este enfoque de un mayor profesionalismo plantea la necesidad de educación académica y capacitación para los futuros líderes policiales. La complejidad de la sociedad, la diversidad de crímenes,

²²⁶ Paterson, *op cit*, p. 290

²²⁷ Feltes, T., “Community-oriented policing in Germany”. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 25(1), 2002, pp. 48-59 y

Peace, R., “Probationer training for neighborhood policing in England and Wales: Fit for purpose?” *Policing: An International Review of Police Strategies and Management*, 29(2), 2006, pp. 335-346 en Paterson, *op cit*, p.290

²²⁸ Jaschke, Hans-Gerd. K. Neidhardt, “A Modern Police Science as an Integrated Academic Discipline: A Contribution to the debate on its Fundamentals”, *Policing & Society*, Vol.17, December, 2007, p.304. Los autores mencionan que la policía en Alemania cambió de una burocracia tradicional que tenía el monopolio del uso de la fuerza a una organización moderna de servicio público. Ello fue de la mano con cambios en la educación policial y la capacitación. El Dr. Hans Jaschke pertenece a la Escuela de Berlín de Economía y Derecho/ *Berlin School of Economics and Law/ Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin* <http://www.hwr-berlin.de/en/service/contacts/staff/details/hans-gerd-jaschke/>

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

el crecimiento de la importancia de su prevención requiere que la policía tenga requisitos académicos. El enfoque institucional, hace un llamado a la implementación de la transformación académica de la policía en Alemania, en el establecimiento de una Universidad Policial Alemana (*Deutsche Hochschule der Polizei*) para los niveles ejecutivos.²²⁹

Del mismo modo, se encuentra también en revisión el proceso de la educación policial y la capacitación en Inglaterra y Escocia. Las instituciones de educación superior están abogando por un cambio conceptual de “capacitación policial” a “educación policial” para crear una vinculación formal entre el entrenamiento inicial, el progreso de la carrera policial y las calificaciones académicas para promover la agenda de la profesionalización de la policía.²³⁰ El enfoque internacional basado en estrategias de investigación de estudios policiales no ha sido transformado (como en Alemania) en un programa detallado de investigación en el valor de la educación superior para el servicio policial. Algunos autores destacan la falta de ajuste entre la filosofía de la policía comunitaria del Gobierno Británico y la metodología empleada en la capacitación policial. La estrategia regional de la policía en Inglaterra y Escocia ha hecho difícil desarrollar una estrategia coherente para el aprendizaje policial y su desarrollo, resultando en que ha habido poca supervisión en su provisión, se ha fragmentado y ha habido una ausencia de evidencia clara para apoyar el desarrollo de estas políticas.²³¹ Según Paterson, una de las razones de la falta de reforma es la resistencia de los oficiales de policía al estudio académico en lo que es concerniente a lo que es considerado aún una vocación práctica u oficio.

El mantenimiento del orden no es considerado una profesión en el Reino Unido. La actuación policial no tiene un cuerpo profesional, un sistema de registro, un código de ética, o un cuerpo de especialistas bajo su propio control.²³² En Inglaterra y Gales, hay 42 guardias civiles de policía (*constabularies*) que

²²⁹ Ibid, p. 308

²³⁰ Paterson, *op cit*, p. 287. Véase Probationer training for neighborhood policing in England and Wales: Fit for purpose? *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 29(2), 335-346.

²³¹ Ibid, p. 288

²³² Heslop, Richard. David White, “A ‘new police studies’ for a ‘new professional police service’: changes and challenges from a UK perspective”, Paper presented at the *Police Learning: Professionalisation and Partnerships Conference*. The University of Northampton, 2011, p.1. El Dr. Heslop quien ha servido a la Policía Británica (Sergeant) por más de 25 años. Ha publicado diversos artículos sobre la profesionalización de la policía y sobre el debate de la educación superior para los policías, así como sobre estudios policiales. Véase <http://www.richardheslop.net/pdf.html>

Magdalena Alcocer Vega

tienen el control territorial del mantenimiento del orden en toda la geografía y son encabezadas por un Comisionado (*Chief Constable*). La educación de profesores y de enfermeras son modelos de preregistro y preempleo, y los oficiales de policía no tienen un proceso de registro, ya que su formación es posterior al empleo.²³³ Actualmente, no existe un modelo nacional para la formación y capacitación de la policía en Inglaterra. En los últimos cinco años, un pequeño número de estas fuerzas ha realizado alianzas con instituciones de educación superior. A partir del reporte Neyroud de 2011, hay un objetivo de trasladar el servicio policial “de ser un servicio que actúa profesionalmente a convertirse en un servicio profesional”.

El debate de Inglaterra abriría la posibilidad a que lo que se ha considerado por años un oficio, y ahora sea considerado una profesión y establecido en un cuerpo de especialistas como otras profesiones especializadas, como la enfermería en aquel país. Las prácticas policiales tradicionales se han trasladado de operaciones de mantenimiento para la paz y la aplicación de la ley, a otras como la resolución de problemas, la innovación tecnológica, el crimen trasnacional y las estrategias para la prevención del crimen.²³⁴

En los Estados Unidos de América, el debate actual se encuentra ceñido a la descentralización de los cursos de las corporaciones policiales hacia el costeo individual por parte de los oficiales, especialmente a raíz de la crisis económica de 2008 y 2009. Existe un acervo muy rico en capacitación y educación policial y los enfoques más vanguardistas apuntan al hecho que la actuación policial se ha vuelto más compleja con el avance de la tecnología y la sofisticación de los delitos del crimen organizado, lo que requiere el desarrollo de nuevas habilidades. A mayor nivel en la escala jerárquica policial, mayores requisitos de credenciales académicas. Los cursos de alta dirección policial y liderazgo son el estándar común en muchas corporaciones profesionales.

²³³ White, D& R. Heslop, “What is the attraction of nurse training as a model for professional education? An analysis of field and habitus in the construction of curricula for nurse, teacher and police officer training”. *Paper presented at the 5th Critical Perspectives on Professional Learning Conference: University of Leeds*, 13 June 2011, p.1. El Reporte Neyroud recomienda cambiar a un modelo de tipo de enfermería. De este modo habría un establecimiento de un sistema de registro, y la formación previa al empleo a nivel de educación superior. No está claro cómo se establecerá el entrenamiento durante el empleo. Un modelo ordenado y uniforme de formación profesional parece atractivo para un gobierno que intenta ofrecer condiciones nacionales, la rendición de cuentas y elección. Véase <http://www.richardheslop.net/pdf.html>

²³⁴ Paterson, *op cit*, p. 288

Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

En Europa, se encuentra también en revisión el proceso de crear mayores sinergias entre la policía y las redes de organizaciones, foros, universidades para iniciar un debate para formar futuros policías en universidades policiales. La propuesta está en abrir el debate para formar policías desde un punto de vista multidisciplinar con conocimientos de criminología, derecho, pero también de prevención del crimen, liderazgo, ética, con la combinación de nuevas tecnologías con el fin de hacer frente a las complejidades del fenómeno delictivo transnacional.