



**CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD
CIUDADANA
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
UNIVERSIDAD DE CHILE**



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS DE MÉXICO**

Informe del:

II SEMINARIO INTERNACIONAL

***“La Formación Policial, eje de los Procesos
Modernizadores”***

Ciudad de México, 4 y 5 de febrero 2008

Marzo 2008.

INDICE

I. Antecedentes	
Temáticas e invitados	3
II. Principales conclusiones	
Formación Policial	6
Formación ética del Policía	9
Formación de los policías en la implementación adecuada de programas de acercamiento a la Comunidad.	11
III. Desafíos de la formación policial en México	15
Anexo: Comparación de experiencias de Policía Comunitaria	17

I. Antecedentes

Ya han pasado casi dos años desde que en junio del 2006, el Centro de Investigación y Docencia Económica de México (CIDE) y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC), vienen ejecutando conjuntamente el proyecto ***Generación de Red de expertos en seguridad pública y derechos humanos en México***, que cuenta con el apoyo de la Fundación MacArthur.

Este proyecto tiene como objetivo central contribuir en la expansión y consolidación de la influencia que tiene la investigación en políticas públicas para la reforma policial en México. Para ello, se busca incrementar el contacto entre investigadores y policías para contribuir a un mejor entendimiento de la reforma policial entre los miembros de la sociedad civil mexicana.

Como uno de los componentes fundamentales del proyecto, se desarrollarán seminarios internacionales cuya finalidad es potenciar el intercambio de experiencias entre representantes académicos y de las policías mexicanas, con invitados homólogos de algunos países.

En el marco de este proyecto se lleva a cabo el Segundo Seminario Internacional *"La formación policial: eje de los procesos modernizadores"*, en la Ciudad de México los días 4 y 5 de febrero del 2008, en las instalaciones del CIDE.

Temáticas e invitados

En los Estados Unidos Mexicanos existen más 1600 corporaciones policiales, distribuidas en los niveles federal, estadual y municipal; y con funciones de tipo preventivas e investigativas. Tanto las jurisdicciones como las competencias de cada una difieren de un nivel a otro, no obstante, todas ellas deben estar basadas en los principios de "... legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez", según consta en el párrafo 21 de la Constitución Política. Por otra parte, la Ley General que establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su capítulo III, artículo 23 señala la 'carrera policial' como la base para formar a los integrantes de las instituciones policiales. Seguidamente el art. 24 indica:

"La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales"

Así, para el año 2003 existían alrededor de 140 centros de formación y capacitación distribuidos en todos los niveles administrativos del país; el *servicio nacional de apoyo*, al que hace referencia el texto recién citado, corresponde a la Academia Nacional de Seguridad Pública, albergada en el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SE-SNSP).

En la otra vereda, buena parte, sino todas las reflexiones diagnósticas de la situación de las policías en México, coinciden en plantear la formación de los policías como un desafío aún pendiente, particularmente respecto de la homologación y los estándares

de ella. Ello consta además tanto en el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006* como en la *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (SSP-2007)*.

En el Programa 2001-2006 se enfatizaba la necesidad de "...estandarizar los programas de formación, capacitación y desarrollo policial"; en la Estrategia del 2007, en tanto, se plantea directamente la homologación de i) procedimientos sistemáticos de operación, ii) bases de coordinación, iii) integración e intercambio de información, y iv) metodologías, además de la creación de tres instancias específicas de formación para la Policía Federal. Todo ello con "*El propósito es contar con mexicanos comprometidos con los mejores valores éticos que tengan como proyecto de vida servir a la sociedad con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*".

En este contexto, el II Seminario Internacional se propuso abordar tres áreas temáticas: 1) La Formación Policial, desde una perspectiva general de la situación actual y desafíos para la reforma policial en México; 2) Formación ética del Policía, como un aspecto específico que se vincula además a la necesidad de reducir la corrupción y malas prácticas policiales; y, 3) Formación de los policías en la implementación adecuada de programas de acercamiento a la comunidad.

Cada una de estas áreas temática sería vista desde una perspectiva comparada, que permitiera no sólo analizar el estado-del-arte en esta materia, sino contrastarlo con experiencias recientes de policías mexicanas y latinoamericanas. Respecto de la formación ética, aspecto central de problemática analizada, se analizó el caso de Holanda, como un referente exitoso y de larga data, que permitiera extraer las lecciones aprendidas de las que dicho cuerpo policial puede dar cuenta tras más de 30 años de trabajo sistemático.

La metodología de trabajo consistió en presentaciones específicas de cada módulo, el mismo que contenía paneles y mesas de trabajo. Los asistentes participaron del análisis y debatieron en torno a estos temas en pequeños grupos de trabajo conducidos por moderadores.

Fueron invitados como ponentes, titulares de seguridad pública del Distrito Federal, del Estado de México y del Estado de Querétaro, policías representantes de diversos municipios, representantes de la sociedad civil y especialistas académicos, nacionales y extranjeros.

Participaron en calidad de expositores, quienes siguen a continuación.

➤ De México:

Lic. José Andrés Colomo Guajardo, Coordinador del Área Policial del Instituto de Capacitación y Estudios de Seguridad del Estado de Querétaro.

José Jorge Amador Amador, Director de Seguridad Pública Municipal de Ciudad Netzahualcóyotl.

Mtro. Roberto E. Peralta Armas, Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan, Estado de México.

Mtro. Severino Cartagena Hernández, Director del Centro de Formación Policial de la Policía Federal Preventiva de México.

Miguel Ontiveros, del Instituto de Formación Policial de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

Miguel Garza, Jefe de Fenomenología del Delito de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan.

Juan Salgado, de FUNDAR Centro de investigación y Análisis.

➤ De Colombia:

Mayor Juan Felipe Vargas Vanegas, Decano de la Facultad de Administración Policial de la Policía Nacional de Colombia.

➤ De Argentina:

Enrique Font, Académico e investigador del Centro de Estudios e Investigación en Derechos Humanos de la Universidad Nacional del Rosario.

➤ De Holanda :

Greet Elsinga, Asesor senior en ética policial y prevención de la corrupción, de la Academia de Policía de Holanda.

➤ De Estados Unidos de Norteamérica

Desmond Arias, Profesor asociado del Departamento de Gobierno de John Jay College of Criminal Justice, de la Universidad de la Ciudad de Nueva York.

➤ De Chile:

Hugo Frühling, Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, y consultor internacional.

General Patricio Reyes, Director de Educación de Carabineros de Chile

II. Reseñas Principales

Formación Policial

La necesidad de mejorar los estándares en la formación de los policías es transversal en los países latinoamericanos, para cada uno de sus cuerpos policiales. Tanto la evolución histórica de estos países como el desarrollo teórico sobre cómo entender la función policial, han determinado que la formación deba ser revisada y cuestionada, para reformularse y reorganizarse con miras a dotar a nuestros países de organizaciones policiales más eficientes y eficaces, y agentes idóneos para cumplir con ese desafío.

Si bien los procesos en los países de la región parecen caminar de la mano, deben constar las notables diferencias entre aquellos, como Ecuador, Colombia y Chile, centralistas y unitarios, otros como México y Argentina, federales. En México, la estructura autonómica de sus subniveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)¹ permite la existencia de más de mil seiscientas corporaciones policiales y de sus particulares formaciones educativas. En el caso Argentino, el sistema de formación policial convive en un contexto complejo, por el cual, tanto el Estado Nacional como los 24 Estados Provinciales (23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires) tienen competencia legítima y legal para actuar, pero con alcances distintos según la materia. Esta realidad exige la articulación interjurisdiccional del Consejo de Seguridad Interior y el Consejo Federal de Educación².

Para referirnos a la evolución de la formación policial en América Latina, es necesario hacer referencia al modelo tradicional de carácter militar y centralizado imperante en la región, y que se ve reafirmado durante largas décadas de dictaduras y guerras civiles. Se trató hasta inicios de los años noventa, de una policía caracterizada por su naturaleza marcadamente represiva y orientada al mantenimiento del orden, elementos que en la concepción moderna de las policías ya no serían excluyentes de otros como el respeto de los derechos humanos y civiles, la profesionalización y actuación ética.

Las repercusiones en la formación de los policías, queda expresada por Crnl. Juan Carlos Rueda, cuando al abordar el desarrollo de la Institución policial del Ecuador, señala que, (...) *una primera fase represento la necesidad de concretar en forma institucional el monopolio estatal de coacción legal, tanto en el ámbito penal pero sobre todo en lo referente a la seguridad y al control del orden público. En esta línea, continúa, la Policía Nacional del Ecuador implementó un sistema de formación, perfeccionamiento y especialización profesional que le ha servido de base para su profesionalización ulterior.* Se ha tratado, entonces, de una refundación de la formación a partir de la nueva visión del policía requerido para los contextos y demandas sociales actuales.

En este camino hacia la profesionalización de los cuerpos policiales, los ponentes manifiestan un énfasis significativo en transformaciones hacia una ‘formación humanista’, que inculca el respeto por los derechos ciudadanos y una marcada tendencia hacia la policía de proximidad, comunitaria u otros modelos semejantes. Estos elementos surgen como ejes de la formación y la capacitación posterior de los

¹ Hoy día más del 93% de la policía en México es municipal y estatal. García, Genaro (2006), ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? México.

² Secretaría ejecutiva del Consejo de seguridad interior (2007) La formación policial en la República Argentina.

cuerpos policiales, de manera transversal. No obstante, los esfuerzos mayores parecen situarse de manera diferencial según escalafón, rangos, dedicación. Así el caso ecuatoriano muestra que los sistemas educativos se han dividido tradicionalmente en dos niveles, uno de carácter menor que se haya dirigido a quienes cumplen labores de naturaleza ejecutiva, los más beneficiados en los esfuerzos institucionales de consolidación profesional; y la otra, señala, de carácter operativo.

El caso chileno distingue, bajo el Sistema Educacional de Carabineros, tres instancias de formación: la primera la Escuela de Carabineros, destinada a formar y perfeccionar a los Oficiales de nombramiento supremo, imparte en dos especialidades (Intendencia y Orden y Seguridad) de ocho semestre de duración cada una, y con cuyo egreso se obtiene título profesional universitario; la Escuela de Formación de Carabineros, donde son formados los Carabineros en dos semestres, con la posibilidad de ampliar su formación ingresando a la Escuela de Sub-oficiales. De manera complementaria para las etapas posteriores de capacitación y perfeccionamiento están el Centro Nacional de Reentrenamiento y la Academia de Ciencias Policiales, para el perfeccionamiento de los Oficiales de Carabineros.

La estructura educativa de la Policía Nacional de Colombia, no dista mucho del caso chileno. La Dirección Nacional de Escuelas cuenta entre sus funciones principales, las de dirigir el Sistema Educativo Policial, a través de la formulación y ejecución de políticas educativas; estructurar y desarrollar programas académico; y, dirigir las relaciones con el sector educativo nacional e internacional para fomentar la cooperación y asistencia técnica en materia de profesionalización. Bajo esta dirección se encuentran actualmente 17 centros de formación y capacitación, entre ellos, la Escuela de Cadetes de Policía, destinada a la formación de Oficiales, la escuela de Sub-oficiales, además de otras escuelas de formación de nivel ejecutivo.

Para el escalafón de Oficiales, la formación tiene una duración de tres años. Es interesante notar que, a diferencia de la mayor parte de las policías en la región, en Colombia, es posible ascender desde los escalafones de Agentes, Sub-oficiales y Ejecutivo, al escalafón de Oficiales previa postulación y cumpliendo con haber obtenido un título profesional de mínimo 5 años de formación, requisito indispensable para todo postulante.

La Primera planificación estratégica de la Policía del Ecuador, en la década de los noventa, considera como objetivo principal *“mejorar el sistema educativo de la Policía Nacional”* (Plan de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional del Ecuador, 1996 – 2000). El pivote de la educación universitaria logra su ingreso después de haber sido una conducta a hurtadillas y sancionable el de la formación superior. Los planes que siguieron no pudieron dejar de integrar los lineamientos de la formación del personal, necesarios para garantizar el éxito de los procesos *“en los que se halla empeñada la policía desde hace, por lo menos, diez años atrás”*. Crnl. Rueda

Establecido el puente con el espacio universitario se firman convenios para la formación humanista y técnico- científica. El primer objetivo del Plan Nacional de Modernización y Transformación de la Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI (2004 – 2014) será incrementar permanentemente el nivel de satisfacción de la comunidad en los servicios; y el tercero, incrementar los niveles de formación humana, cultural y técnica de los miembros policiales para mejorar los servicios.

El trampolín universitario ha significado el mayor impulso en la formación profesional del agente policial ecuatoriano, sobretodo en lo que a policía comunitaria se trata. En

este marco se aprueban acciones estratégicas: (i) La formulación de políticas para la educación y capacitación; (ii) Reformar el reglamento de ingreso de aspirantes a la escuela Superior de Policía, considerando el título profesional de nivel superior; (iii) Se amplía la cobertura con una filial para oficiales en el cuarto distrito (Región del Litoral y Austro); (iv) Programas de capacitación para el mejoramiento continuo; (v) Institucionalizar la filosofía comunitaria en el sistema educativo policial; (vi) Concretar alianzas estratégicas con centros de educación; y (vii) Implementar un sistema de evaluación progresiva a los procesos de educación y capacitación policial.

Como hemos señalado anteriormente, la estructura administrativa de México no permite una única y centralizada estructura y política para la formación de los policías. Si bien existe una tendencia creciente a la homologación, al menos de los principios básicos, cada estado y municipio es responsable de la formación de los cuerpos policiales bajo su jurisdicción. Así, y cómo se manifiesta por diversos participantes locales, tanto la definición de los programas de formación y sus contenidos relevantes, como las instancias de capacitación y perfeccionamiento posteriores, quedan sujetos a la voluntad, política en algunos casos, de las autoridades de turno y a los recursos siempre insuficientes con que cuenta cada unidad territorial. De esta manera, la diversidad de experiencias es tal que no permite establecer generalidades en México.

En Naucalpan de Juárez, una primera etapa está signada por el reclutamiento y la selección, bajo criterios dependientes del puesto (policía facultativo, operativo, de tránsito, montado y grupo especial), evaluación médica, toxicológica, psicológica y de entorno social. Una vez adentro, los cursos de formación básica apuntan al desarrollo físico – integral; los de especialización, de actualización, educación continua y los cursos superiores y los entregados a mandos medios. El programa contiene un criterio de evaluación y seguimiento que permite la retroalimentación.

El reconocimiento a la labor durante la formación aparece como una tarea pendiente. El falso reconocimiento o la ausencia de uno, perjudican las relaciones sociales, de la misma manera *“no se puede proteger lo que no se valora, ni valorar lo que no se percibe”*, señala el GrI. Hernández. Por esta razón ve necesario reconocer a quién hacemos beneficiarios de la capacitación, a través de que elementos técnicos y mediante qué aspectos normativos y administrativos los llevamos a cabo.

También en el Estado de México, el Municipio de Ciudad Netzahualcóyotl, cuenta con el cuerpo policial más numeroso de la zona oriente de este estado, con más de 1200 efectivos policiales. En este municipio, son ejes fundamentales de la formación el trabajo con la comunidad y la ética policial, así es como busca integrar al servicio a policías ‘con razonamiento y sensibilidad humana’.

Entre las iniciativas que impulsa este municipio, está la profesionalización de su cuerpo a través de cursos específicos, tales como el *Diplomado en Inteligencia Policial* al que accederán 50 funcionarios durante el presente año; y, una del todo innovadora, el programa “Literatura Siempre Alerta”, que apunta a utilizar este medio para dotar de habilidades y herramientas humanas y críticas a los funcionarios policiales. Así se traducen a código policiaco importantes obras de la literatura hispana.

A través de iniciativas como aquella y otras de perfeccionamiento, la policía municipal de Netzahuelcoyotl señala haber mejorado sustantivamente en eficacia, y lo que parece más importante aún, en satisfacción e imagen ante la ciudadanía, en el último período.

El Estado de Querétaro, por su parte, se ha impuesto el desafío de elevar los estándares de ingreso a su cuerpo policial, estableciendo como obligatoria la enseñanza secundaria. Esto sin dejar de lado a quienes ya forman parte de sus filas, estableciendo este requisito de nivelación para todos los funcionarios policiales activos, quienes tendrán un plazo y facilidades para completar dicho nivel académico.

La Formación ética de los policías

Corrupción y mala conducta, están presentes en todo cuerpo policial, al menos la propensión a ello, en cuál más o menos. Las instituciones policiales coinciden en la necesidad de contar con un código de ética policial, y de incorporar estos elementos a los procesos de formación de sus aspirantes. Código y formación ética, se convierten así en pilares de la prevención de conductas desviadas al interior de las policías. No obstante, la sola existencia de ambos no garantiza la erradicación o siquiera disminución de la corrupción en cualquiera de sus formas.

Una de las policías en el mundo más exitosas en esta materia, es la Policía de Holanda. Para conocer su experiencia, y la forma en que se implementa la prevención de la corrupción en ese país. Expuso al respecto la Dra. Greet Elsinga, quién ingresó a la carrera policial a fines de la década de los '70 y desde y desde 1997 está vinculada directamente con la prevención de la corrupción en los cuerpos policiales.

El punto de partida necesario es responderse a la pregunta qué es la corrupción, a su entender corresponde a: el abuso del poder como comportamiento poco ético; el robo, el fraude; el segundo trabajo o segundas actividades; recibir dudosos regalos y promesas; la discriminación; el uso inadecuado de la violencia, de la información y de la autoridad; el derroche y el mal rendimiento; e incluso, el mal comportamiento en tiempo de descanso.

Así la ética policial queda definida como *'hacer lo que tienes que hacer de acuerdo con las normas y valores de la organización'*, lo que no remite la ética a un problema de exclusiva preocupación de las organizaciones policiales, sino a todas aquellas del sector público. Esta preocupación debe ser abordada desde el desarrollo de normas éticas fundamentales, que consideran la creación del Código de ética y la selección y reclutamiento de aspirantes.

En este punto, Elsinga remarca la necesidad de considerar ciertos aspectos que pueden incidir en que los agentes de la policía mantengan una conducta ética. Entre ellos menciona el conflicto que se genera entre el rendimiento o cumplimiento de metas y el comportamiento ético, por ejemplo si se da una alta valoración a la obtención de una confesión, podrían utilizarse medios impropios para obtenerla. Por otra parte, la necesidad de elevar el estatus de la función policial, para que sea valorada por la comunidad a la que sirve; mantener un salario adecuado de los agentes policiales, pues un salario insuficiente para su subsistencia hará que sea más proclive a 'mejorarlo' a través de la aceptación de sobornos. Finalmente, trabajar el rechazo a la frustración, atender a las posibilidades de desarrollo de la carrera policial (ascensos); y brindar protección a los policías en su desempeño.

Respecto de este último punto, cabe mencionar que en la limitada reforma policial peruana del año 2002 se funda un hito novedoso en la región con la creación de la Defensoría del Policía, que pese a los retrocesos y errores posteriores a la reforma, no ha desaparecido. La institución se crea para defender los derechos de policías – especialmente sub oficiales – que acusan quebrantamiento constante en sus derechos,

maltrato y olvido. El órgano garantiza la protección de los derechos humanos, tanto del personal civil y policial que trabaja al interior del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, encontrándose en situación de dependencia del despacho Ministerial. A la rueda le hace falta voluntad política para que gire. Lo mismo ocurre con el Plan Nacional de Anticorrupción, presentado el año 2001, con un sistema nacional de probidad que incluía a la Institución policial.

Pero no bastará con la creación de un código de ética, ni con la sola atención a aquellos elementos remarcados anteriormente. Deben considerarse las tres columnas que sostienen la ética policial, y que deben ser implementadas desde las jefaturas: (i) Pro active (*Inteligencia pro activa*), que considera el análisis de riesgos, la presencia de normas y valores (código de ética policial) (ii) Prevention (*Prevención*), donde resulta fundamental el liderazgo al interior de los cuerpos, el trabajo en torno a resolución de dilemas y juego de roles; (iii) Repression (*Control*), investigación sobre la corrupción y el comportamiento ético, tendencias de ella, incluyendo el de las pruebas de integridad que deberán estar presentes en todas las columnas sobre las que se desarrolla la ética policial.

El elemento clave, señala la Dr. Elsinga, es la existencia de *líderes*. Se trata de contar con un liderazgo positivo, que observe y refuerce aquellas conductas éticas, y esté atento a identificar factores de riesgo emergentes o actos de corrupción. Este punto cobra importancia y se apareja a lo expresado en las mesas de trabajo. El énfasis en la formación en valores debe ser enfocado integralmente, pero comenzando por los mandos y altas jerarquías, puesto que ellos traspasan imaginarios a sus subalternos y son el ejemplo a seguir o a partir de quien se validan las conductas.

Esta adición de competencias encuentra su viabilidad en las fases y espacios territoriales de formación y desempeño. Es decir, en entrenamiento ético de la policía se inicia en los procesos de selección y contratación; continúa en la academia policial, a través de cursos que consideran el análisis de dilemas, factores de riesgo, comportamientos indeseados y la utilización del trabajo en redes; de manera permanente en la práctica policial; en la gestión y, finalmente, en la salida. Así también, el conocimiento, la actitud y las habilidades insertas deberán estar presentes en el entrenamiento de los tres niveles de gestión: estratégico, táctico y operativo. *En respuesta a la gestión de cada región, cada policía tiene responsabilidad de mejorar cada día el comportamiento ético policial.*

Sin embargo, como apuntamos líneas arriba en los componentes, la capacitación es tan solo un aspecto de la formación ética. Los métodos de formación son cada vez más interactivos y deben ser cotidianos, puesto que el efecto de la formación inicial se pierde en la práctica diaria si no es reforzado. Y no se trata de sólo de reforzar a través de, como se ha señalado, el uso de dilemas y juegos de rol, sino principalmente mediante estos liderazgos capaces de una gestión estratégica y permanente, donde la ética es un proceso, y teniendo en cuenta que un incidente es sólo una señal de lo que ocurre bajo su mando.

Formación de los policías en la implementación adecuada de programas de acercamiento a la Comunidad.

Las rutas de modernización de la Institución policial – unas más extensas que otras – ponen en cuestión la relación existente entre el agente policial y el ciudadano. Los estudios que reflexionan en torno a las tácticas tradicionales se interrogan respecto a los tiempos de reacción, la investigación del delito y el incremento del temor.

El nuevo enfoque policial implica la cooperación funcional de la institución con la colectividad, lo que implica la máxima interrelación posible con los diferentes actores sociales a nivel local. La eficacia y éxito de este trabajo depende en gran medida, del nivel de participación de la ciudadanía. Por tanto, el acercamiento policial no tendrá éxito si no existe correspondencia con y desde la sociedad organizada³.

Son varios, dirá Frühling, los principios que están alrededor de la filosofía de Policía Comunitario: (i) La prevención con la comunidad; (ii) Reconocimiento que las funciones policiales son más amplias que el control del crimen; (iii) La reorientación hacia el patrullaje a pie; (iv) La rendición de cuentas a la comunidad; y, (v) la persecución del delito menor. A ellos se suman, añade, la descentralización del mando; la proximidad; y, la resolución de problemas.

La correspondencia expresada líneas atrás encuentra expresiones diversas en la comunicación con las asociaciones comunales, la tolerancia cero, señala Frühling, el enfoque en lugares y hechos donde ocurren delitos o hechos determinados (COMPSTAD) y la estrategia concertada de resolución de problemas.

En Naucalpan de Juárez, anota Miguel Garza, la Policía Municipal de dicho Ayuntamiento, desde el año 2003 se encuentra empeñada en modificar la imagen policial e incrementar la confianza ciudadana implementando el modelo de policía de proximidad. Para ello ha utilizado la experiencia de diversos países, tales como la policía de los Ángeles, de Nueva York y de Cincinnati; la experiencia en Colombia y del Home Office en Inglaterra.

El acercamiento a la comunidad implicó la ineludible revisión y diagnóstico concertado de la seguridad del barrio, acompañado de la gestión comunitaria y la interinstitucional, la educación ciudadana, el tratamiento de conflictos y la atención al público – cliente. En Naucalpan, el diagnóstico evidenció que aproximadamente, el 80% de las reacciones de la policía preventiva municipal se refieren a solicitudes de información, la ubicación de un sitio, una calle o la solución de un conflicto menor.

En cualquiera de los escenarios se realiza un análisis que permite la comprensión de las condiciones que crean el o los problemas de inseguridad, se plantean soluciones a largo plazo y no se escatima esfuerzos en la evaluación del impacto de las medidas tomadas.

Estos nuevos esfuerzos acarrearán repensar la capacitación brindada y recibida, para ello se requiere ampliar las labores de inteligencia (adquisición de información); establecer asociaciones y alianzas (verticales, transversales y horizontales, siempre dinámicas); respuesta y servicio y, como anotamos, de evaluación permanente.

La formación de policías para el trabajo con la comunidad no está exenta de

³ Ver, Castro, Enrique (2005). La hora de la Policía Comunitaria. Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú.

dificultades, puesto que plantea una transformación en la mecánica de las relaciones entre ambos, policía y sociedad civil, incluyendo aquí a ONG's y otras entidades.

En un nivel más complejo, como señala Desmond Arias, otra dificultad está puesta en que en aquellas comunidades donde los niveles de violencia son elevados, la propia comunidad deberá reformar sus normas internas, exigiendo a otros residentes detener sus actividades delictuales.

Para que el policiamiento comunitario sea exitoso, debe considerar el entrenamiento de tres actores que son ejes del proceso: policía, comunidad y otros funcionarios de gobierno y ONG's.

Respecto de la formación de los policías, deben distinguirse de manera diferenciada las necesidades de capacitación para oficiales y agentes subordinados. El entrenamiento de estos últimos deberá ser tanto operativo como en lo relativo a las relaciones con el público, atendiendo a las necesidades particulares del territorio al que se sirve. Esta capacitación deberá ser repetida en el tiempo, cautelando que los altos niveles de rotación atentan contra la efectividad de estos programas.

Respecto de los oficiales, continúa Arias, el entrenamiento debe ser más amplio aún, incluyendo aspectos administrativos, de relaciones intergubernamentales, de manejo de la comunidad. Este último aspecto, sin duda el más importante y complejo y que va mucho más allá de aspectos de prevención del delito. Debe considerar capacidades para dialogar con la comunidad y trabajar con ella en la solución de problemas en torno al crimen, a otras agencias de gobierno y a la propia policía.

En Naucalpan, el intento de policía de proximidad recae en el Grupo ORION, aquí – señala Garza – se seleccionan 32 policías con expedientes sin tachas, sin arrestos, sin antidoping positivo, y por lo menos, con dos años de antigüedad para pasar por un programa de capacitación de un mes. Este programa se estructura en torno a seis módulos: (i) de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, incorpora una aproximación al cambio de paradigma y releva la importancia de las estrategias locales y la cultura de la legalidad; (ii) policía de proximidad, revisión de las funciones, manejo de información y relación con la comunidad; (iii) Prevención del delito, conceptos y tipos y sus posibilidades de aplicación según contextos determinados; (iv) estrategias de policía de proximidad, centrado en el autocuidado y evaluación de estrés del propio policía, concluyendo en el desarrollo de habilidades de intervención comunitaria; (v) temas de violencia, análisis de los tipos de violencia doméstica (familiar, sexual e infantil); (vi) puesta a disposición ante el Ministerio Público, formas y procedimientos para poner a disposición del MP a un presunto responsable.

Aún existen deficiencias que aletargan el cambio: La falta de personal para objetivos perseguidos, la alta rotación del personal (consecuencia del centralismo policial), el escepticismo interno hacia la policía comunitaria, y, la ausencia de compromiso del personal subordinado.

Para Miguel Garza se debe plantear un único modelo a lo largo de la Institución, pues señala, ha creado recelo dentro de la corporación municipal. Por otro lado, generar mayores o mejores habilidades comunicativas en los funcionarios policiales, principalmente cuando el diagnóstico exhibe que el mayor desempeño policial esta en las relaciones humanas. Concluye proponiendo la revaloración del agente policial en el tejido social.

Este vuelco hacia el policiamiento comunitario, implica sin duda una serie de transformaciones en la lógica tradicional de la formación general de los policías. Hugo Frühling plantea cuatro aspectos fundamentales sobre los que se plasmarán estos cambios: adquisición de la información que nutrirá el trabajo cotidiano del policía, tanto en lo investigativo como lo preventivo; asociaciones y alianzas, que serán necesarias de establecer, cómo establecerlas y con qué entidades, para qué fines; respuesta y servicio, vinculado a las expectativas ciudadanas que deben ser atendidas por el agente bajo este enfoque comunitario; y evaluación permanente, del impacto de programas y acciones, y de la propia formación entregada a los policías. Se trata entonces de un nuevo modelo que instala la gerencia pública en reemplazo de la disciplina jerárquica como pilar del modelo de enseñanza.

No obstante, y cómo lo revela tanto el caso de Naucalpan como el análisis de requerimientos planteado por Arias líneas arriba, este entrenamiento para el trabajo con la comunidad, puede y debe darse en diversos niveles. Esto es, como parte de los propios programas de formación y perfeccionamiento de un cuerpo de policía, tal es el caso, revisado por Frühling, de la Policía Nacional de Colombia y su curso teórico para Coroneles, cuyo énfasis está puesto en los aspectos filosóficos del modelo y la descripción de los diversos programas de apoyo a la seguridad ciudadana existentes. Otras experiencias dan cuenta de la posibilidad de involucrar a las universidades como apoyo técnico calificado para este proceso, ejemplo de ello es el curso sobre “Políticas en Justicia Criminal y Seguridad Pública” de la Universidad Federal Fluminense de Río de Janeiro. Finalmente, se plantea el caso de programas de capacitación impartidos por ONG’s, como aquel en Brasil por Viva Río.

Así, tal como en aquello revisado anteriormente respecto de la formación ética, el entrenamiento debe ser permanente y transversal, aun que con especial énfasis en los mandos, quienes deberán liderar la transformación y consolidación del nuevo modelo, involucrando y comprometiendo a sus subordinados.

Finalmente, se presentó una sustanciosa comparación de cuatro experiencias latinoamericanas en policía comunitaria, a la luz de los componentes más importantes que, a juicio de Frühling, deben observados. Los casos analizados corresponden a las experiencias de Villa Nueva, Bogotá, Sao Paulo y Belo Horizonte, respecto de el contexto de aplicación, la adaptación institucional, estrategias de capacitación del personal policial, participación comunitaria, coordinación con otras agencias públicas e impacto del programa.

En lo referido a la capacitación del personal, cabe destacar que las cuatro experiencias incorporan la enseñanza de metodologías para la resolución de conflictos, estrategia fundamental para abordar las problemática de la comunidad a nivel preventivo (notar que para dos de ellas ésta enseñanza es limitada). No obstante, el impacto general de las estrategias de capacitación en el personal de menor graduación es identificado como ‘bajo’ para dos de las experiencias, y sin registro para las otras dos. Considerando que este personal de menos graduación es aquel que debe enfrentarse a las problemáticas de la seguridad la violencia y la convivencia de manera cotidiana, resulta preocupante que el impacto del entrenamiento en materias para abordar dichas problemáticas, sea bajo.

Pero la viabilidad de un programa comunitario de policía, no radica sólo en las estrategias de formación que van asociadas a él. Como señalara Arias, otro eje importante resulta ser la comunidad, que deberá ser también capacitada para relacionarse con la policía en el marco de este nuevo modelo.

Los programas analizados por Frühling, también revisan este componente, revelándose que en todos ellos existió participación y capacitación para la comunidad, así como campañas educativas. Así, el resultado más destacable de estos programas, es un aumento de la confianza en la policía en dos de las experiencias, otra con observación negativa (no hay aumento) y otra sin observación. – Para mayores detalles, ver cuadro completo en anexo-.

III. Desafíos para la formación policial en México: un debate abierto a todos los asistentes

El análisis de las carencias de las muy diversas instancias de formación policial, encuentra varios lugares comunes. Coinciden policías de diversos territorios y especialidades, y académicos. Esas coincidencias, manifestadas principalmente en torno a las mesas abiertas para el debate, han sido recogidas a modo de desafíos que deben enfrentar en el corto, mediano o largo plazo, las instituciones de educación policial.

El diagnóstico de la función policial, expresa, por un lado, que la mala prestación de servicio se vincula a la carencia de armamento y capacitación para su uso, así como capacitación en otras materias operativas; mientras que en la otra orilla, se señala que esta prestación de servicio está relacionada a la mediación comunitaria y no al uso de armas, en el caso de Naucalpan, esto correspondería al 80% de las actividades de la policía municipal. Se requiere entonces que la academia revise el trabajo realizado en terreno por la policía, que debería incrementar la especialización en las relaciones públicas, el análisis y resolución de conflictos, es decir, orientar la capacitación a la atención de la comunidad de acuerdo a sus requerimientos concretos de auxilio policial.

En esta tarea de vincular estrechamente los contenidos de la formación con los requerimientos de la función policial, surge también la necesidad de que esta formación enfatice el carácter humano de policías y ciudadanos, que se revalore la noción de ‘servidor público’ y la vocación de servicio. Estos conceptos que parecen estar presentes en los discursos de manera transversal, son vistos como los grandes ausentes del quehacer del policía, quienes actúan y son tratados (por mandos y ciudadanos) como *‘maquinas motivadas sólo por la obligación de un trabajo remunerado’*. Este se concibe como el primer paso para la formación valórica de los policías.

Esta posición se relaciona con otras, respecto de la necesidad de rescatar la experiencia de los propios policías (*los buenos policías*) e incorporarla como parte de los procesos de formación de aspirantes. Se trataría de un *‘curso laboral’* que rescate el hacer cotidiano transformándolo en conocimiento práctico de la labor policial.

Asociado a lo anterior y a otras opiniones recurrentes, se desprende la necesidad de acercar la formación al educando, no sólo ya respecto de los contenidos sino también de quiénes los entregan y cómo lo hacen. La participación de universidades es muy valorada, y más aún, demandada, no obstante se plantea que los contenidos deben ser adecuados a la realidad de quienes los reciben, y pasar desde lo meramente expositivo a otros formatos más participativos y que permitan la interpretación y apropiación de los aprendizajes por parte de los policías.

Y los temas siguen concatenados, esta vez respecto de los cuestionamientos a la etapa previa a la formación, la selección de los aspirantes. Se señala que no es viable aumentar y mejorar los contenidos, profesionalizar la formación, si el ingreso es abierto a quienes cuentan sólo con la educación básica o primaria. Resulta evidente que aquellos aspirantes de menor formación escolar cuentan con menos habilidades cognitivas para problematizar, analizar, interactuar y aprender reflexivamente, que aquellos con educación secundaria.

Retomando la participación de la universidad y otros centros académicos, su rol parece

estar situado en dos ejes principales: desde fuera, cómo observador y crítico de los requerimientos actuales de formación para la modernización de los cuerpos policiales; desde dentro, participando de la elaboración y entrega de contenidos durante la formación inicial y la capacitación de los agentes policiales, especialmente de las altas jerarquías.

Sin duda que cada una de estas iniciativas requerirá de un aparato administrativo, económico y político que las impulse y las sustente. Y he aquí la paradoja, puesto que, pareciera que, por una parte, no existe voluntad política de generar y sostener transformaciones en estos sentidos, particularmente cuando son impulsadas por administraciones anteriores; por otra, a nivel de la administración, existen dudas razonables sobre la transparencia del gasto en estas áreas, acusando (directa o indirectamente) la ocurrencia de actos de corrupción. En suma, la concretización de mejoras sustanciales a la formación policial, debe estar asociada a transformaciones importantes en las propias instituciones policiales, que pongan al centro, como medio y fin, mejorar la calificación de sus agentes.

ANEXO

Comparación de experiencias de Policía Comunitaria

	Villa Nueva	Bogotá	Sao Paulo	Belo Horizonte
1.- Contexto de aplicación				
Área Geográfica - Administrativa	Municipio de ciudad capital	Ciudad capital del país	Estado de Sao Paulo	Capital del Estado
Organismo impulsor	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Policía Nacional	Policía Militar y Gobierno del Estado	Policía Militar
Tipo de colaboración internacional	Diseño y evaluación de la experiencia	Cursos para grupo de oficiales	Intercambio internacional con Canadá	-
Fecha de inicio	1998	1998	1997	2000
Sustentabilidad hasta la fecha	Si, pero con limitaciones	si	Si	Si
2.- Adaptación Institucional				
Impacto del programa sobre todo el cuerpo policial	No	No	Bajo	Bajo
Relación Nro. Policías/habitantes en el área	Baja	baja	baja	Baja
Permanencia estable de policías en el barrio	No	No	No	No
Cambio en el concepto mando	No	-	--	No
Preparación de personal subordinado para nuevas tareas	Baja	baja	Baja	Baja
3. Estrategias de capacitación del personal policial				
Existencia de programa dirigido al conjunto del personal municipal participante	Si	si	Si	Si, pero no todos han asistido
Impacto en personal participante de menor graduación	--	--	Bajo	bajo
Difusión de información al conjunto de la policía	No	limitada	Si	limitada
Enseñanza de método de resolución de problemas	limitada	si	Limitada	si
4. Participación comunitaria				
Organismo impulsor	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Policía Nacional	Policía Militar	Policía Militar
Coordinación con policía	Si	Si	Si	Si
Desarrollo de campañas educativas	Si	Si	Si	Si
Representatividad de todos los sectores en la participación	Baja	--	Baja	Baja
Existencia de capacitación para vecinos	Si	Si	Si	Si
Capacidad de fiscalización de los consejos	--	--	Baja	Baja
5. Coordinación con otras agencias públicas				
Coordinación con el sistema de justicia (otra policía, fiscales)	Si	--	Baja	Baja
Coordinación con Municipios	Si	Informal	Si	Si

6.- Impacto del programa				
Efecto sobre niveles de criminalidad	Si	--	No	Al parecer si
Aumento de confianza en la policía	No	Si	Si	--
Disminución del temor	Si	No	Si, en sectores que saben de la existencia del programa	--
Apoyo al programa	Si	Si	Si	Si

Fuente: Frühling, Hugo (Ponencia México, marzo 2008)